

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES
MANDATS ORIENTAUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

Présentée et soutenue le vendredi 30 mai 1924 à 3 h. 1/2

PAR

CHARLES AYOUB

Président : M. JEOUFFRE de LAPRADELLE, professeur
Suffragants } MM. PILLET, professeur
GIDEL, professeur

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, rue Soufflot, PARIS, 5^e Arrdt

LÉON TENIN, Directeur

1924

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES MANDATS ORIENTAUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

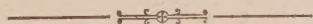
Présentée et soutenue le vendredi 30 mai 1924 à 3 h. 1/2

PAR

CHARLES AYOUB

Président : M. GEOUFFRE de LAPRADELLE, professeur

Suffragants { MM. PILLET, professeur
 GIDEL, professeur



LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU

RECUEIL SIREY

22, rue Soufflot, PARIS, 5^e Arrdt

LÉON TENIN, Directeur

—
1924

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



La victoire des Alliés a permis la libération des provinces syriennes courbées depuis des siècles sous le joug ottoman.

Dans les pages qui suivent nous allons d'abord présenter une esquisse des accords politiques qui ont accompagné et suivi cette libération. Nous essaierons ensuite d'étudier le statut juridique actuellement en vigueur dans les territoires détachés de l'ancienne Turquie.

Nous verrons que la France fidèle, à ses principes et à ses traditions, a joué un rôle prépondérant dans l'œuvre d'émancipation ainsi entreprise ; nous sommes heureux de pouvoir lui en exprimer ici, une fois de plus, notre profonde reconnaissance.

Première Partie

STATUT POLITIQUE

DES ANCIENS TERRITOIRES TURCS
PLACÉS SOUS MANDAT

CHAPITRE PREMIER

LES ACCORDS INTERALLIÉS RELATIFS A L'ORIENT

Les accords d'avant-guerre. — Les accords de la guerre
Les accords d'après-guerre

LES ACCORDS D'AVANT-GUERRE

La question d'Orient a fait l'objet d'études aussi nombreuses que détaillées. Il ne nous appartient pas d'en retracer ici la longue et sinueuse histoire; nous nous bornerons à exposer les tractations politiques auxquelles nous avons assisté ces dernières années et qui constituent toute la genèse des mandats orientaux (1).

1. Sur l'Histoire de la Syrie et de la Palestine voir : Maspero, *Histoire ancienne des peuples de l'Orient classique*; Dussaud, *Grande Encyclopédie* v. au mot « Syrie » (partie historique); Clément Huart, *Histoire des Arabes* (Paris, Paul Geuthner, 1912-1913); Lavisse et Rambaud, *Histoire générale*, t. I; A. de Gobineau, *Essai sur l'inégalité des races humaines*; Bréhier, *L'Eglise et l'Orient au moyen âge*; les *Croisades* (Paris, Gabalda, 1907); René Dussaud, *les Arabes en Syrie avant l'Islam* (Paris, Leroux, 1907); E. Rey, *les Colonies françaises en Syrie aux XII^e et XIII^e siècles* (Paris, Picard, 1883); Louis Madelin, *la Syrie franque* (*Revue des Deux-Mondes*, 15 mars 1917); Gaston Dodu, *Histoire des institutions monarchiques dans le royaume latin de Jérusalem* (Paris, Hachette, 1893); Ed. Driault, *la Question d'Orient depuis ses origines jusqu'à nos jours*; Edouard Lockroy, *Abmed le Boucher* (Paris, Ollendorff, 1888);

La révolution de 1908 est une date néfaste dans les annales de l'Empire ottoman. Après avoir secoué d'un dernier spasme les membres de ce grand corps malade, qui s'étendait de l'Adriatique à la mer Rouge, elle l'a tué en croyant le sauver. L'Italie et les Puissances balkaniques se sont jetées sur cette proie depuis longtemps convoitée et en Asie les races opprimées ont secoué leur torpeur.

Emue par le souffle d'indépendance qui agitait les provinces non turques, l'Angleterre, voisine de l'Empire, en Egypte, en Arabie et dans le golfe Persique ne pouvait rester indifférente.

La France, de son côté, avait en Syrie des intérêts trop considérables pour tolérer dans cette région

René Ristelhueber, *Deux missions maronites à la cour de Louis XIV* (*Correspondance d'Orient*, 15 juillet et 10 avril 1916); Edouard de Keyser, *Une œuvre napoléonienne de pénétration dans le grand désert* (*Mercur de France*, 1^{er} décembre 1916); Abbé Gobin, *la Syrie de 1860 à 1861* (Paris, 1862); Vital Cuinet, *Syrie, Liban, Palestine* (Paris, 1896); Dr Georges Samné, *la Syrie*, chapitres I, II, III, IV, (Paris, Bossard, 1920); René Pinon, *l'Europe et l'Empire ottoman* (Paris, Librairie Perrin); *l'Europe et la Jeune Turquie*, id.; *la Reconstruction de l'Europe politique (la Liquidation de l'Empire ottoman)*, id.; Nadra Moutran, *la Syrie de demain* (Paris, Plon-Nourrit, 1916); René Moulin, *Force et faiblesse de la Jeune Turquie* (Paris, 1910); J. Aulneau, *la Turquie et la guerre* (Paris, 1915); Ludovic de Contenson, *les Réformes en Turquie d'Asie* (Paris, 1913); Dr C. et Paul Roederer, *la Syrie et la France* (Paris 1917); Henry Richard, *la Syrie et la guerre* (Paris, 1916); Augustin Bernard, *la Syrie et les Syriens* (Paris, 1919); René Ristelhueber, *Traditions françaises au Liban* (Paris, 1918; *la Correspondance d'Orient* (collection); *Séances et travaux du Congrès français de la Syrie*; *Bulletin du comité de l'Asie française*; *la Revue Biblique* (Gabalda, éditeur).

une intervention étrangère quelconque. Aussi, dès décembre 1912, Paris et Londres se concertent et quelques jours après, M. Raymond Poincaré pouvait déclarer à la Chambre :

« En Syrie et au Liban, nous avons des intérêts traditionnels que nous entendons faire respecter (1). Le Gouvernement anglais nous a formellement déclaré qu'il n'avait dans ces régions, ni intentions, ni desseins, ni aspirations politiques d'aucune sorte. »

En même temps, Sir Edward Grey annonçait aux communes que la Grande-Bretagne avait reconnu la situation spéciale et privilégiée de la France en Syrie (2).

Il est à supposer qu'en contre-partie le quai d'Orsay laissait à l'Angleterre les mains libres en Mésopotamie et peut-être même, fut-il question à ce mo-

1. Sur les œuvres françaises en Syrie consulter, *Annuaire de l'Alliance Israélite*, 1912 ; Ch. Guérin, *Notes sur la Syrie* ; Maurice Pernot, *Rapport sur un voyage d'études à Constantinople, en Egypte et en Turquie d'Asie* (Paris, 1913) ; *Petites relations d'Orient*, (fasc. sept.-oct. 1913) ; *la Palestine et les problèmes actuels* (*Revue pratique d'apologétique*, Paris 1918) ; *Congrès français de la Syrie* (janvier 1919, fasc. III et IV) ; Dr Samné, *op. cit.*, chapitre VII ; *les œuvres d'enseignement et d'assistance en Syrie* (*Bulletin du Comité de l'Asie française* (collection)).

2. Le 1^{er} juillet 1922, à l'occasion d'un débat engagé à la Chambre sur les crédits du Levant, M. Poincaré a fait allusion à cet accord dans les termes suivants : « En tout cas, je ne saurais laisser passer l'affirmation de M. Victor Bérard que l'occupation de la Syrie doit nous créer des difficultés incessantes avec l'Angleterre. Il n'y a dans cette affirmation rien d'exact. Dès 1912, l'Angleterre s'est désintéressée en notre faveur de la Syrie » (*Le Temps*, 2 juillet 1922).

ment d'un protectorat officiel de l'Angleterre sur l'Egypte.

On a écrit « que cet accord mettait fin à la lutte séculaire de l'Angleterre et de la France en Syrie ». C'est là une erreur qu'il convient de dissiper.

Des documents ont été saisis pendant la guerre, par les autorités militaires turques au Consulat de France à Beyrouth et publiés dans la presse de Constantinople.

Ils montrent combien factice était l'accord intervenu entre Paris et Londres, et à les lire, on ne s'étonne plus des difficultés que la France a rencontrées dans sa mission en Orient.

C'est à propos de ces textes que Djémal Pacha, commandant de la IV^e armée turque, déclarait dans un pamphlet publié en 1916 (1).

« Des documents entre nos mains marquent, vers les dernières années (c'est-à-dire celles qui ont immédiatement précédé la guerre), une recrudescence de la rivalité existant entre la France et l'Angleterre en Orient... »

Une note du quai d'Orsay au Consulat de Damas, datée du 5 juillet 1913 est à ce point de vue particulièrement suggestive (2):

1. *La vérité sur la question syrienne*. Brochure publiée par le commandant de la IV^e Armée. Constantinople, 1916.

2. Il s'agit d'une note communiquée au ministère des Affaires étrangères par la Résidence générale de France à Tunis, dont l'envoi par M. de Margerie au Consulat de Damas, était

« Il a été envoyé au Gouvernement tunisien un certain nombre de correspondances émanant d'indigènes tunisiens résidant à Constantinople, Beyrouth et Médine et d'après lesquelles les représentants du Gouvernement anglais se sont mis en relations avec certains personnages et chefs religieux musulmans à la Mecque et à Médine pour établir des liens de sympathie et intérêts entre les capitales religieuses de l'Islam et le Gouvernement anglais.

D'après certaines de ces correspondances provenant de Beyrouth, les agents du Gouvernement britannique en Syrie rivalisent de zèle en vue de faire triompher l'influence anglaise à Beyrouth, à Smyrne et à Damas. Il en résulterait que certains membres du Parlement anglais ont décidé de visiter l'Asie Mineure, au cours de l'été prochain, et d'étudier directement le pays et ses habitants. C'est sur le conseil de ces politiciens qu'aurait été créée à Paris l'association musulmane chrétienne qui aurait pour mission la restauration du khalifat arabe à la place du Sultan de Constantinople.

C'est également encouragée par la presse et les diplomates anglais que cette association aurait décidé la réunion très prochaine d'un congrès arabe, dans

annoncé en ces termes : « J'ai l'honneur de vous faire parvenir sous ce pli, une note de la Résidence générale de France à Tunis, concernant l'activité de certains agents anglais en Turquie d'Asie. Je vous serais obligé de conserver à ce document un caractère d'information strictement confidentiel. »

le but de hâter la réalisation de ces projets. Enfin, paraîtra à Londres un journal arabe pour mener une campagne dans ce but. »

D'autres lettres, émanant des consuls accrédités dans les principales villes de Syrie, sont tout aussi précises et signalent l'existence d'une vaste offensive anglo-égyptienne, entreprise à cette époque pour « la constitution d'un Etat arabe sous l'égide britannique » (1).

Ainsi, il ne faut pas s'y tromper, malgré les affirmations solennelles de Sir Edward Grey, l'Angleterre, dès 1913, travaillait à saper en Syrie l'influence française, pendant que l'Allemagne triomphait à Constantinople.

LES ACCORDS DE LA GUERRE

Accords de 1915. — Accord anglo-arabe d'octobre 1915. — Accord de 1916. — Accord Sykes-Picot. — L'excuse sioniste, la déclaration Balfour. — L'excuse arabe, la déclaration dite des Sept Syriens.

En août 1914, la guerre est déclarée. Enver Pacha mobilise, et deux mois plus tard, la Turquie se range du côté des Puissances centrales.

Les alliés auraient peut-être attendu la fin des hostilités pour régler le problème oriental si des néces-

1. Notamment les lettres de M. Ottavi, Consul de France à Damas, à M. Bompard, ambassadeur à Constantinople, de janvier, février, juin et novembre 1913.

sités d'ordre militaire — intervention armée de la Russie et de l'Angleterre — n'avaient éveillé des sentiments de méfiance réciproques.

Les sacrifices spéciaux consentis pour la conquête d'un territoire, l'administration de ce territoire pendant une période de temps plus ou moins longue, pouvaient tenter certaines puissances à transformer en occupation définitive leur occupation militaire.

De là, nécessité d'une entente pour étouffer tout soupçon et renforcer l'action solidaire des alliés.

ACCORDS DE 1915

En février-mars 1915, le ministre des Affaires étrangères du Tsar transmet aux ambassadeurs de France et d'Angleterre un memorandum où étaient exposées les revendications russes.

Elles se trouvent résumées dans un numéro de la *Pravda* de janvier 1918.

La Russie demandait :

La ville de Constantinople, les Dardanelles, la Thrace du Sud jusqu'à la ligne Enos-Midia, les rives de l'Asie Mineure entre le Bosphore et le fleuve Sakharia et certains points du golfe d'Ismid, les îles Imbros et Ténédos.

Les droits spéciaux de la France et de l'Angleterre dans ces territoires devaient être respectés.

La *Pravda* déclare que les cabinets de Londres et de Paris donnèrent leur acquiescement aux demandes

russes, mais ils posèrent comme condition que la guerre devait être terminée rapidement et avec succès et que satisfaction devait être donnée à toute une série de réclamations de la France et de l'Angleterre, aussi bien dans l'Empire ottoman que dans d'autres régions.

Ces revendications se résumaient pour la Russie, dans les obligations suivantes :

Reconnaître Constantinople port libre et garantir le libre passage des détroits pour les navires de commerce.

Reconnaître dans la Turquie asiatique les droits de l'Angleterre et de la France, droits qui devaient être déterminés d'une façon précise par une entente spéciale entre la France, l'Angleterre et la Russie.

Conserver les lieux saints musulmans, et l'Arabie sous une domination musulmane indépendante.

Inclure, en se référant à l'accord anglo-russe de 1907, la zone neutre de la Perse dans la sphère d'influence anglaise.

Le Gouvernement russe fit quelques réserves au sujet de la Perse et de la frontière afghane.

En ce qui concerne les lieux saints musulmans, il estima qu'il était utile de décider immédiatement si ces lieux resteraient sous la domination turque, le Sultan gardant le titre de Khalife, ou si l'on créerait un nouvel Etat indépendant. Il exprima en même temps le désir que le khalifat soit séparé de la Turquie et

qu'en tout cas, la liberté des pèlerinages fût assurée.

A l'entrée en guerre de l'Italie, les desiderata russes lui furent communiqués et elle y adhéra sous la réserve suivante : issue heureuse de la guerre, donnant à l'Italie toute satisfaction en général, à l'Est en particulier, et lui concédant des droits identiques à ceux de la France et de l'Angleterre dans les territoires laissés à la Russie.

Une fois de plus, la Russie faisait siennes les ambitions de Pierre le Grand; elle exigeait avec Constantinople, clef de la mer Noire, une vaste étendue de territoires qui eût assuré sa maîtrise sur les Détroits.

Elle reconnaissait en même temps, à la France et à l'Angleterre des droits en Turquie d'Asie, mais elle manifestait, d'ores et déjà, une certaine appréhension au sujet des villes saintes du Hedjaz. Elle n'ignorait pas les desseins que la Grande-Bretagne nourrissait dès cette époque sur cette contrée, et elle posa nettement la question suivante : les lieux saints musulmans resteront-ils sous la tutelle du Sultan ou seront-ils englobés dans un nouvel Etat indépendant ? et ne cache pas sa préférence pour cette deuxième solution.

On est étonné de ne pas entendre parler de Jérusalem, ville dans laquelle les Russes exercent depuis des siècles une grosse influence. Le Gouvernement de Pétrograd savait qu'une entente était intervenue en 1912 entre Paris et Londres, au sujet de la Syrie,

et que les droits de la France sur cette région qui englobait géographiquement et politiquement la Palestine avaient été sanctionnés par Sir Edward Grey. Aucune difficulté ne se présentait donc pour la Palestine dont le sort aux yeux de la Russie, paraissait ainsi réglé d'avance.

Adhésion aux revendications russes dans le nord de l'Empire ottoman, *statu quo ante bellum* pour la Syrie, accords à intervenir pour les autres provinces de la Turquie, tel était le plan interallié adopté à l'origine pour le règlement de la question d'Orient.

Mais, nous l'avons vu, l'entente franco-anglaise de 1912, était apparente plutôt que réelle. L'Angleterre va poursuivre en Turquie sa politique d'avant-guerre et n'hésitera pas, aux instants les plus tragiques de la lutte contre l'Allemagne, à trahir ses engagements et à desservir les intérêts français.

Elle saisira, à cet effet, les moindres prétextes, et emploiera le plus souvent un procédé qui lui est cher : placer son alliée devant le fait accompli.

ACCORD ANGLO-ARABE D'OCTOBRE 1915 (1)

C'est ainsi que, dès la fin de l'année 1915, nous voyons des agents anglais négocier seuls avec les Arabes. Il s'agissait de soulever les tribus nomades

1. Sur la question arabe et hedjazienne consulter : Nadra Moutran, *op. cit.* ; J. Aulneau, *op. cit.* ; André Mandelstam, *le Sort de l'Empire ottoman* (Paris, Lausanne, 1917) ; G. Samné, *op. cit.* ,

du Hedjaz contre le Sultan, et de menacer les communications ennemies à l'est du Jourdain. En coupant la ligne Mâân, Kerak, Amman, les Arabes pouvaient rendre difficile le ravitaillement en blé des troupes ottomanes ; elles pouvaient même, poussant une pointe vers le nord, occuper cet immense grenier qu'est le Hauran, et menacer Derââ, point d'embranchement de la ligne Damas-Caïffa.

L'idée était ingénieuse ; trois années plus tard, le général Allenby s'en inspira dans son offensive de Palestine.

Mais encore fallait-il ne pas payer trop cher ce concours dont le résultat était discutable. Il fallait surtout ne pas l'acheter au mépris des aspirations syriennes et des engagements contractés vis-à-vis de la France.

Le Gouvernement anglais passa outre. En octobre 1915, le colonel Lawrence, « aventurier galonné »,

chapitre XIV ; G. Samné et J.-M. Goblet, *la Vie politique orientale en 1909* (Paris, 1910) ; Michel Bey Chagavat, *Mahomet et les Khalifes* (Paris, 1912) ; *Correspondance d'Orient* (1^{er} décembre 1910, 10 juillet 1916, 25 août 1916, 25 octobre 1916, 10 novembre 1916, 10 janvier 1917, 25 janvier 1917, 28 avril 1917, 10 août 1917, 25 septembre 1917, et *passim* toute la collection, particulièrement les années 1916 et 1917) ; *l'Asie française* (avril-juin 1916, janvier-mars 1917) ; *les Etudes* (3 décembre 1916) ; Henri Lammens. La révolte du Chérif. *Le Correspondant* (10 mars 1917) ; Jean Pozzi. Le Khalifat et les revendications arabes. *La Gazette de Lausanne* (13 mars 1917) ; L. de S., La Scission turco-arabe. *La Tribune de Genève* (3 août 1917) ; Aly el Ghaiaty : Panislamisme et Panarabisme.

promit au Chérif de la Mecque l'indépendance des Arabes résidant au sud du 37^e degré de latitude (sud d'Alep et de Mossoul), à l'exception des provinces de Bagdad et de Bassora.

Que signifiait le mot « indépendance » si non création d'un Etat autonome sous la suzeraineté du Chérif Hussein. C'était disposer sans scrupules de territoires virtuellement concédés à la France et imposer d'avance à la Syrie un chef et un statut politique dont elle ne voulait pas.

Des plaines enclavées entre le Tigre et l'Euphrate il n'est pas question. L'Angleterre, si généreuse pour le compte d'autrui, convoitait déjà ces territoires où suinte le pétrole et qui commandent la route des Indes.

La France fut-elle immédiatement renseignée sur la nature de ces tractations ?

Il ressort de certains documents que le Gouvernement britannique prétend avoir mis sous les yeux du Gouvernement français.

Que dès le 23 octobre 1915, Sir Arthur Nicholson, alors sous-secrétaire permanent au Foreign Office, fit connaître au délégué du Gouvernement français, M. Picot, les pourparlers engagés par le Gouvernement britannique avec le Chérif de la Mecque et la demande présentée dès cette époque par le Chérif au sujet des quatre villes de Damas, Homs, Hama et Alep.

Que, dans une nouvelle réunion tenue le 21 décem-

bre 1915 au Foreign Office, M. Picot répondit à Sir Arthur Nicholson que le Gouvernement français acceptait que les quatre villes en question fussent administrées par les Arabes eux-mêmes sous l'influence française.

Mais, nous nous étonnons à juste titre que M. Picot n'ait formulé aucune protestation. Reconnaissons cependant qu'il a demandé, de l'aveu même du Gouvernement anglais, que les villes de Alep, Damas, Homs et Hamah, fussent administrées par les Arabes sous l'influence française.

Quoi qu'il en soit, et à supposer que la France n'eût aucune objection à formuler contre ce morcellement des territoires syriens, elle était, en vertu de l'accord de 1912, certainement plus qualifiée que l'Angleterre pour négocier avec le chérif Hussein (1).

ACCORD DE 1916

Non seulement la France ne protesta pas mais au début de 1916, elle signa, avec la Russie et l'Angle-

1. Les négociations anglo-hedjaziennes (*Le Temps*, 19 septembre 1919) apportaient les précisions suivantes sur les pourparlers qui avaient eu lieu pendant la guerre entre les autorités britanniques et le roi de Hedjaz, père de l'émir Feyçal.

Les échanges de vues entre le Gouvernement britannique et Hussein, Chérif de la Mecque, puis roi du Hedjaz, au sujet des conditions territoriales de la paix dans le Levant, se ramènent à huit lettres échangées entre juillet 1915 et janvier 1916 :

1^o En juillet 1915, le Chérif proposa sa coopération militaire au Gouvernement britannique et demanda en échange l'indépendance des Arabes limitée dans un territoire comprenant au nord Mer-

terre, un nouvel accord qui était destiné à compléter celui de 1915, mais qui portait gravement atteinte à ses droits et consacrait le morcellement de la Syrie.

La *Pravda* que nous avons déjà citée, donne sur cet accord les détails suivants : « Comme résultats des pourparlers qui ont eu lieu au printemps de 1916 à Londres et à Pétrograd, les gouvernements alliés de Grande-Bretagne, de France et de Russie, sont arrivés à un accord relativement à la future répartition des zones d'influence et acquisitions territoriales en Turquie d'Asie et relativement à la formation dans

sine et Aadana, et limitée ensuite par le 37^e degré de latitude jusqu'à la frontière persane ; la limite Est devait être la frontière persane jusqu'au golfe de Bassorah ; au sud, le territoire devait border l'océan Indien tout en laissant de côté Aden ; à l'ouest enfin il devait avoir pour limites la mer Rouge et la Méditerranée jusqu'à Mersine.

2^o Le 30 août 1915, Sir Henry Mac Mahon, résident britannique au Caire, répondait évasivement, en faisant observer que la discussion des frontières futures était prématurée.

3^o Dans une lettre du 9 septembre, transmise au Foreign Office le 18 octobre, par Sir Henry Mac Mahon, le chérif insistait pour qu'on discutât immédiatement la question des frontières. En transmettant cette lettre, Sir Henry Mac Mahon rapportait une déclaration faite à lui par le représentant du Chérif en Egypte et ainsi conçue :

« L'occupation par la France des districts purement arabes d'Alep, Hamah, Homs et Damas, se heurterait de la part des Arabes à une résistance par les armes, mais ces districts exceptés, ils accepteraient quelques modifications des frontières nord-ouest proposées par le Chérif de la Mecque. »

4^o Le 24 octobre 1915, Sir Henry Mac Mahon, sur l'ordre de son gouvernement, adressait au Chérif une lettre contenant la note suivante :

« Les districts de Mersine et d'Alexandrette, et les parties de

les limites de l'Arabie d'un Etat indépendant ou d'une confédération d'Etats arabes.

Dans ses lignes principales, l'accord se résume comme suit :

La Russie acquiert les provinces d'Erzeroum de Trébizonde, de Van et de Bitlis, ainsi que les territoires du Kurdistan du Sud, suivant la ligne Moucha Sert-Ibn-Omar-Amalia, frontière persane. Le point terminus des acquisitions territoriales russes sur les rives de la mer Noire serait un point à déterminer ultérieurement à l'ouest de Trébizonde.

la Syrie situées à l'ouest des districts de Damas, Homs, Hamah et Alep, ne peuvent être considérés comme purement arabes et doivent être exclus des frontières et limites envisagées. Avec les modifications ci-dessus, et sans préjudice de nos traités actuels avec les chefs arabes, nous acceptons ces limites et frontières ; et en ce qui concerne à l'intérieur de ces limites les parties de territoires où la Grande-Bretagne est libre d'agir sans porter atteinte aux intérêts de son alliée la France, je suis autorisé par le Gouvernement britannique à vous donner les assurances suivantes et à faire la réponse suivante à votre lettre :

« Sous réserve des modifications ci-dessus, la Grande-Bretagne est disposée à reconnaître et à soutenir l'indépendance des Arabes à l'intérieur des territoires compris dans les limites et frontières proposées par le Chérif de la Mecque. »

5° Le 5 novembre 1915, le Chérif répondait qu'il consent à l'exclusion de Mersine et d'Adana, mais il continuait à réclamer les autres territoires et notamment Beyrouth.

6° Le 13 décembre, Sir Henry Mac Mahon prenait acte de la renonciation du Chérif à Mersine et Adana ;

7° Le 1^{er} janvier 1915, le Chérif faisait connaître qu'il renonçait pour ne pas troubler l'alliance franco-britannique, à insister pendant la guerre sur ses revendications concernant le Liban, mais il annonçait que, la guerre terminée, il les ferait valoir à nouveau.

8° Le 30 janvier 1916, Sir Henry Mac Mahon prenait note du

La France reçoit la bande littorale de la Syrie, le vilayet d'Adana et un territoire délimité au sud par la ligne Aintab-Karpout, jusqu'à la frontière russe et au nord par la ligne Ala-Dagh-Kessaria-Karpout.

La Grande-Bretagne acquiert la partie méridionale de la Mésopotamie avec Bagdad et se réserve en Syrie les ports de Caïffa et d'Acre.

La Russie étend ses ambitions à l'Arménie, l'Angleterre se fait adjuger l'Irak. Quant à la France, non seulement elle s'engage à tolérer la création d'Etats arabes indépendants dans la zone syrienne, mais elle

désir du Chérif d'éviter tout ce qui pourrait nuire à l'alliance entre la France et la Grande-Bretagne, et l'avertissait que cette amitié entre la Grande-Bretagne et la France sera maintenue après la guerre.

Depuis cette époque, la question des conditions territoriales de la paix n'a plus fait l'objet entre le Chérif et la Grande-Bretagne, ni d'aucune correspondance nouvelle ni d'aucun traité.

Il résulte de ces documents ;

1° Que dans la lettre du 24 octobre 1915, qui formule le seul engagement pris par la Grande-Bretagne à l'égard du Chérif, le Gouvernement britannique n'a contracté aucune obligation qui puisse être opposée au traité franco-britannique de mai 1916 ;

2° Qu'aucun engagement nouveau n'a été contracté par la Grande-Bretagne à l'égard du Chérif, après l'ouverture des pourparlers que M. Georges Picot a été chargé de conduire à Londres pour préparer le traité de 1916. La première entrevue des négociateurs eut lieu en effet le 23 novembre 1915 et les deux dernières lettres échangées en janvier 1919 n'ajoutent rien aux engagements pris envers le roi Hussein dans la lettre du 24 octobre précédent.

Il est fait allusion à cet accord dans le compromis de septembre 1919, dont nous parlerons plus loin. Voir page 42.

renonce, en faveur de l'Angleterre, au port de Caïffa et à la rade de Saint-Jean-d'Acre.

Double dérogation à l'accord de 1912 que la France accepte parce qu'elle a les yeux fixés sur Verdun.

ACCORD SYKES-PICOT

Cette convention de 1916 prévoyait des négociations entre la France et l'Angleterre destinées à régler le statut futur de la Syrie.

Elles aboutirent à l'accord Sykes-Picot dont l'élaboration dura plus de six mois, et qui fut confirmé par un échange de lettres entre M. Paul Cambon et M. Edward Grey.

Voici les clauses principales de cet accord, telles qu'elles ressortent de la lettre de M. Cambon :

1° La France et la Grande-Bretagne sont disposées à reconnaître et à protéger un Etat arabe indépendant ou une confédération d'Etats arabes dans les zones A et B indiquées sur une carte annexe, sous la suzeraineté d'un chef arabe. Dans la zone A, la France, et dans la zone B, la Grande-Bretagne, seront seules à fournir des conseillers ou des fonctionnaires étrangers à la demande de l'Etat arabe ou de la confédération d'Etats arabes.

2° Dans la zone rouge la France et dans la zone bleue la Grande-Bretagne seront autorisées à établir telle administration directe ou indirecte ou tel contrôle qu'elles désirent et qu'elles jugeront convenable

d'établir après entente avec l'Etat ou la confédération d'Etats arabes.

3° Dans la zone brune sera établie une administration internationale dont la forme devra être décidée après consultation avec la Russie, et ensuite d'accord avec les autres alliés et les représentants du Chérif de la Mecque.

4° Il sera accordé à la Grande-Bretagne :

a) Les ports de Caïffa et d'Acre.

b) La garantie d'une quantité définie d'eau du Tigre et de l'Euphrate dans la zone A et pour la zone B. Le Gouvernement de Sa Majesté, de son côté, s'engage à n'entreprendre à aucun moment des négociations en vue de la cession de Chypre à une tierce puissance sans le consentement préalable du Gouvernement français.

5° Alexandrette sera un port franc en ce qui concerne le commerce de l'Empire britannique. ... Caïffa sera un port franc en ce qui concerne le commerce de la France, de ses colonies et de ses protectorats (1).

1. Texte intégral des paragraphes 5, 6, 7 et 8.

5° Alexandrette sera un port franc en ce qui concerne le commerce de l'empire britannique et il ne sera pas établi de différence de traitement dans les droits de port, ni d'avantages particuliers refusés à la marine ou aux marchandises anglaises ; il y aura libre transit pour les marchandises anglaises par Alexandrette et par chemins de fer à travers la zone rouge, que ces marchandises soient destinées à la zone bleue, la zone (B), la zone (2) ou en proviennent ; et aucune différence de traitement ne sera établie (directement, indirectement) aux dépens des marchandises anglaises sur quelque chemin de fer que ce soit,

9° Il sera entendu que le Gouvernement français n'entreprendra à aucun moment aucune négociation pour la cession de ses droits et ne cédera les droits qu'il possédera dans la zone rouge à aucune autre tierce puissance si ce n'est à l'Etat ou à la Confédération d'Etats arabes, sans l'agrément préalable du Gouvernement de Sa Majesté qui, de son côté, donnera une assurance semblable au Gouvernement français en ce qui concerne la zone bleue.

10° Les Gouvernements anglais et français, en tant que protecteurs de l'Etat arabe, se mettront d'accord pour ne pas acquérir et ne consentiront pas à ce qu'une tierce puissance acquiert des possessions ter-

comme aux dépens de marchandises ou de navires anglais dans tout port desservant les zones mentionnées.

Caïffa sera un port franc en ce qui concerne le commerce de la France, de ses colonies et de ses protectorats et il n'y aura ni différence de traitement ni avantage dans les droits de port qui puisse être refusé à la marine et aux marchandises françaises. Il y aura libre transit pour les marchandises françaises par Caïffa et par le chemin de fer anglais à travers la zone brute, que ces marchandises soient en provenance ou à destination de la zone rouge, de la zone (A) ou de la zone (B) et il n'y aura aucune différence de traitement directe ou indirecte aux dépens des marchandises françaises sur quelque chemin de fer que ce soit, comme aux dépens des marchandises ou des navires français dans quelque port que ce soit desservant les zones mentionnées.

6° Dans la zone (A) le chemin de fer de Bagdad ne sera pas prolongé vers le Sud au delà de Mossoul et dans la zone (B) vers le Nord au delà de Samara, jusqu'à ce qu'un chemin de fer reliant Bagdad à Alep par la vallée de l'Euphrate ait été terminé et cela seulement avec le concours de deux gouvernements.

7° La Grande-Bretagne aura le droit de construire, d'administrer et d'être seule propriétaire d'un chemin de fer reliant Caïffa

ritoriales dans la péninsule arabique, ou construisie une base navale dans les îles sur le côté Est de la mer Rouge. Ceci, toutefois, n'empêchera pas telle rectification de la frontière d'Aden qui pourra être jugée nécessaire par suite de la récente agression des Turcs.

11. Les négociations avec les Arabes pour les frontières de l'Etat ou de la Confédération d'Etats arabes continueront par les mêmes voies que précédemment, au nom des deux puissances.

.

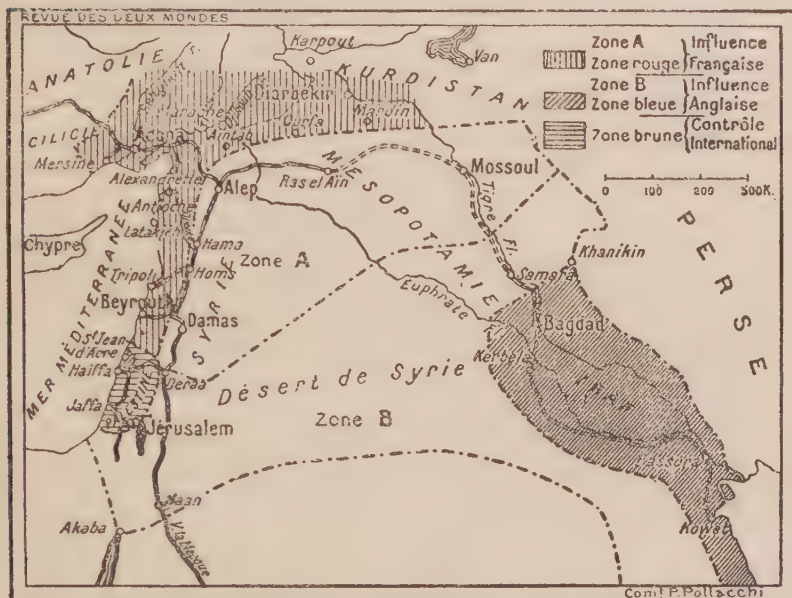
Le 16 mai, Sir Edward Grey répondait en sollicitant certaines garanties particulières qui lui furent accordées le jour même par une autre lettre de M. Cam-

avec la zone (B). Elle aura, en outre, un droit perpétuel de transporter des troupes, en tout temps, le long de cette ligne. Il doit être entendu par les deux gouvernements que ce chemin de fer doit faciliter la jonction de Bagdad et de Caïffa et il est, de plus, entendu que si les difficultés techniques et les dépenses encourues pour l'entretien de cette ligne de jonction dans la zone brune en rendent l'exécution impraticable, le gouvernement français sera disposé à envisager que ladite ligne puisse traverser le polygone Barries-Keis-Maril-Silbrad-Tel-Hotsda-Mesuire avant d'atteindre la zone (B).

8° Pour une période de vingt ans, les tarifs douaniers turcs resteront en vigueur dans toute l'étendue des zones rouge et bleue aussi bien que dans les zones (A) et (B) et aucune augmentation dans les taux des droits ou changements des droits *ad valorem* en droits spécifiques ne pourra être faite si ce n'est avec le consentement des deux puissances.

Il n'y aura pas de douanes intérieures entre aucune des zones ci-dessus mentionnées. Les droits de douanes prélevables sur les marchandises destinées à l'intérieur seront exigés aux ports d'entrée et transmis à l'administration de la zone destinataire.

bon. Il spécifiait notamment, se rappelant les promesses faites par le Gouvernement britannique au Chérif de la Mecque, que les Arabes devaient obtenir les villes de Homs, Hama, Damas et Alep. Il demandait en même temps que soient respectées, dans



Les accords de 1916

les territoires attribués à la France, les concessions britanniques ayant date certaine antérieure à la guerre.

M. Cambon répondit le jour même dans les termes suivants :

« Par sa communication de ce jour, Votre Excellence m'a exprimé le désir, avant de répondre à ma

lettre, en date du 9 de ce mois, relative à la création d'un Etat arabe, de recevoir l'assurance que, dans les régions qui deviendraient françaises, dans celles où les intérêts français seraient prédominants, les concessions et droits de navigation ainsi que les droits et privilèges de tous les établissements religieux, scolaires et médicaux britanniques seraient maintenus. Il serait entendu, par contre, que les mêmes droits seraient reconnus à la France par le Gouvernement du Roi dans la sphère dévolue à l'Angleterre.

J'ai l'honneur de faire connaître à Votre Excellence que le Gouvernement français est prêt à sanctionner les diverses concessions britanniques ayant date certaine antérieure à la guerre dans les régions qui lui seraient attribuées ou qui relèveraient de son action. Quant aux établissements religieux, scolaires et médicaux, ils continueraient à fonctionner comme par le passé, étant entendu toutefois qu'une telle réserve ne comporte pas le maintien des droits de juridiction et des capitulations dans ces territoires » (1).

Cet accord de 1916 fut ratifié par l'Italie à la suite des négociations de Saint-Jean-de-Maurienne. Des notes furent échangées le 21 août 1917 et les Italiens obtenaient à leur tour une zone verte de libre disposition et une zone d'influence. Dans ces zones qui

1. A la lettre de M. Cambon, Sir Edward Grey répondait le 16 mai 1916 en acceptant au nom du Gouvernement britannique le texte de l'accord consigné dans la première lettre de M. Cambon.

s'étendaient du Taurus Lycien au Karansi, étaient comprises les régions d'Adalia et de Smyrne. Ici comme en Epire, les ambitions italiennes allaient un jour se heurter aux revendications helléniques.

L'accord avec Rome devait être ratifié par le Gouvernement russe. Mais l'orage grondait déjà sur les bords de la Néva, et quelques semaines plus tard, le torrent bolchevik submergeait les archives de Pétrograd.

L'Angleterre et la France n'en restaient pas moins tenues à l'égard de l'Italie, mais à ces accords si fragiles par eux-mêmes, il manquera désormais le paraphe russe et l'avenir de l'Orient va se trouver, de ce fait, plus incertain que jamais.

Nous verrons quelle a été la portée de cette convention qui fait de la Syrie une mosaïque d'Etats et compromet à jamais son unité nationale.

Bornons-nous à constater pour l'instant :

1° Que l'Angleterre obtient l'acquiescement de la France à la création d'un ou plusieurs Etats arabes indépendants dont le territoire doit pousser une pointe au cœur même de la Syrie et lui enlever avec Damas, la « capitale aux sept fleuves » Homs, Hama, et Alep ;

2° Qu'elle obtient pour la Palestine un régime international ;

3° Qu'elle se fait attribuer Caïffa et Saint-Jean-

d'Acre, le port et la rade les plus importants de la Palestine.

Comment concilier l'occupation de ce port avec le régime international prévu pour le reste du pays?

Permettre à l'Angleterre de concentrer librement une escadre dans la rade de Saint-Jean-d'Acre, c'était lui abandonner purement et simplement la Palestine. La suite des événements viendra du reste le confirmer.

L'EXCUSE SIONISTE. — LA DÉCLARATION BALFOUR

Mais à l'occupation de la Palestine par les troupes britanniques, il fallait une excuse. Après les déclarations solennelles des alliés sur l'intangibilité du principe des nationalités et les déclarations du président Wilson, il était difficile à l'Angleterre d'arracher, sans aucun prétexte, cette terre à la famille syrienne.

L'excuse indispensable, la justification d'un acte inique, l'Angleterre ira les chercher dans les aspirations sionistes.

Nous n'avons pas à faire ici l'historique de la doctrine de Théodore Hertzl, reprise et élargie par Max Nordmann et le Dr Mamorek (1).

1. Sur le sionisme lire : Ilia Grinberg, *le Sionisme*, 1898; *Antisémisme et Sionisme*, 1900; Legras, *le Sionisme et ses aspirations actuelles* (Genève, 1905); Elie Eberlin et Georges Delahache, *Juifs russes: Bund et Sionisme*, 1904; Angel Marvaud, *le Sionisme*, 1911; Alfred Valensi, *Sionisme et Socialisme*, 1911; *le Sionisme*, 1912; Baruch Hagani, *le Sionisme politique et son fondateur: Théodore*

A une époque comme la nôtre, il faut tenir compte des faits. Une constatation s'impose qui condamne le sionisme dans son principe et dans ses conséquences : sur 500.000 habitants, la Palestine ne comptait pas au début de 1914 plus de 100.000 juifs dont 50.000 indigènes et le reste immigré (1).

Au moment où M. Balfour lançait sa fameuse déclaration on en comptait à peine 40.000.

Cette déclaration, publiée le 21 novembre 1917,

Herzl (1860-1904); Dr Kellner, *Theodor Herzl's zionistische Schriften* (Berlin, 1905); Louis Alexander, Ben Avraam, Lazare Atlas, Brozet, Buschinder, Hyman, Jabolinski, Idelsohn, Joffe, Miller, Rabinowitch, Slontah, Warburg, etc. : publications diverses en langue hébraïque; S. Tolovski, *la Colonisation juive en Palestine* (Paris, 1919); Cheikh Joussef el Khazen, *l'Etat juif en Palestine* (Paris, 1919); *la Grande-Bretagne, la Palestine et les Juifs* (Londres, 1918); E. F. Braunstein, *Du Sionisme* (Paris, 1919); I. Grünberg, *les Juifs à la Conférence de la Paix* (Genève, 1919); N. Slontah, *le Monde juif; la Correspondance d'Orient* (15 mars, 16 décembre 1912, 25 août 1917, 10 janvier 1918, 25 février 1918); *le Mercure de France* (année 1919); *la Tribune de Genève* (30 novembre 1917); Aby el Ghaisty, *le Sionisme et l'unité Syrienne*; *la Renaissance du Peuple juif* (collection); *Paris-Israël*, fondé en 1917 paraissant à Salonique. Les articles de Polybe (M. Joseph Reinach) dans *le Figaro*; *The Anglo-Palestine Cy Ltd. An account of the work of the Bank and its branches during the years, 1903-1913* (London, Jaffa, 1913). Journaux et revues juifs publiés en Palestine, etc.

1. On comptait à Jérusalem avant la guerre 55.000 juifs. En 1916, le comité juif à Jérusalem a dressé une liste des juifs de la ville sainte en vue du ravitaillement. Ils y avait alors : enfants jusqu'à 10 ans, 26 pour 100; de 11 à 20, 23 pour 100; de 21 à 50, 29 pour 100, de 51 à 70, 14 pour 100; de 70, 3 pour 100; divers 5 pour 100. Et d'après leur origine : Aschkenasim 49 pour 100, Sephardim 16, Jéminites 7; Marocains 4, Caucasiens 2, Persiens 6, Boukhariens 3, Karaites 5, Alep 3,5, divers 9. Les Aschkenazim sont les juifs du nord et les Sephardim les juifs du midi (*Bulletin sioniste*, décembre 1917).

sous forme de réponse à une question de lord Rotschild, était conçue comme suit :

« Le Gouvernement britannique envisage favorablement l'établissement en Palestine du peuple juif, et fera de son mieux pour le faciliter, sous réserve que rien ne soit fait qui puisse léser les droits civils et religieux des collectivités non israélites existant en Palestine, ni les droits au statut politique dont les Israélites jouissent dans tout autre pays. »

Quelques semaines plus tard, Lord Robert Cecil déclarait dans un meeting sioniste à Londres :

« Nos vœux sont que les pays arabes soient aux Arabes, l'Arménie aux Arméniens, et la Judée aux Juifs. »

En proclamant la légitimité de l'idée sioniste et en lui promettant son appui, l'Angleterre se faisait le champion d'Israël dans le monde et s'assurait les sympathies juives, même en Allemagne.

Mais dans ce programme, elle trouvait surtout un prétexte pour détacher la Palestine de la Syrie et y exercer son contrôle.

Il était difficile à la France de prendre position contre le sionisme puisque les empires centraux eux-mêmes avaient tenu à ménager leurs citoyens juifs et leur avait promis, dès l'année 1917, de plaider leur cause auprès du Gouvernement turc.

Aussi, le 6 février 1918, M. Stephen Pichon dé-

clara-t-il à M. Sakolov, représentant des comités sionistes :

« Que l'entente était complète entre les gouvernements français et britannique en ce qui concerne la question de l'établissement juif en Palestine. »

Que signifiait exactement cette formule ?

M. Georges Samné, dans son ouvrage sur la Syrie, croit qu'elle aurait pu constituer un compromis satisfaisant (1).

« Cette formule, dit-il, était heureuse, car si elle ouvre un horizon de justice et de liberté pour les Juifs désireux de rentrer sur le sol des ancêtres, elle n'engage pas la France à soutenir l'établissement d'un gouvernement purement juif et dans lequel les chrétiens et les musulmans seraient soumis au rabbinisme.

Les paroles de M. Pichon s'appliquent aussi bien au plan d'organisation, le seul qui puisse satisfaire tous les intérêts d'une Syrie fédérale, dans laquelle chaque groupe ethnique jouirait de la plus large des autonomies mais verrait sa liberté limitée par celle des autres groupes. »

Evidemment, les paroles de M. Pichon ne répudiaient pas un *modus vivendi* qui eût ménagé l'unité syrienne tout en accordant aux Juifs certaines concessions.

Mais c'était les interpréter d'une façon singulière-

1. D^r Samné, *op. cit.*

ment restrictive, c'était surtout vouloir fermer les yeux sur les manœuvres de la politique anglaise.

Une fois de plus, le Gouvernement français se trouvait devant le fait accompli. Sous peine d'irriter l'opinion juive du monde entier, il se voyait obligé de souscrire à la déclaration Balfour.

Pour la même raison, il acquiescera aux exigences de plus en plus effrontées des organisations anglo-sionistes jusqu'à accepter un mandat britannique sur la Palestine (1 et 2).

1. On ne peut que regretter la faiblesse dont a fait preuve le Gouvernement français en cette circonstance et se rappeler les paroles de M. Briand au moment de la discussion des accords de 1916 :

« On aurait pu dire aux Anglais : Vous regrettez les accords de 1916... car lord Curzon l'a déclaré nettement à la Chambre des Lords ; il s'est écrié : « Ah ! ces accords de 1916, si c'était à refaire, nous ne les referions pas. » C'est un très bel éloge, et je me suis senti flatté de ce qu'un Anglais de cette qualité ait tenu ce langage ; on pouvait leur dire : « Vous regrettez les accords de 1916. Eh bien, il y a telle partie de ces accords que, nous, Français, volontiers nous abandonnerions.

« Cependant, je n'aurais pas été jusqu'à céder la Palestine.

« Il y a vraiment trop de traditions séculaires de la France enracinées dans ce pays. Il y a en Palestine un trop beau passé de la France et qui rayonne sur le monde entier. C'est un intérêt moral qui était en cause pour la France !

« Au moment où nous abandonnions la Palestine, on pouvait, tout au moins, se souvenir qu'il y restait des œuvres françaises, que les actes s'y écrivaient en français — et maintenant ce n'est plus permis — que les écoles étaient françaises — et maintenant elles se vident.

« Tout cela, du point de vue français, du point de vue de la grandeur de la France, de son avenir, tout cela, c'était quelque chose qu'on avait peut-être le devoir de ne pas négliger (*Journ. off.* du 26 juin 1920).

2. Nous nous permettons de renvoyer à un article de l'auteur,

Ces exigences se firent sentir même aux Etats-Unis, où la Chambre des représentants, après toute l'indifférence témoignée à la question d'Orient et notamment à l'Arménie, finit par adopter le 3 juillet 1922, la résolution antérieurement votée par le Sénat, déclarant que le Gouvernement américain considérerait avec faveur l'établissement d'un foyer israélite en Palestine (1).

D'ailleurs, pour qui a vécu dans ce pays pendant l'occupation anglaise, depuis janvier 1918, aucun doute n'était possible. Dans son avance victorieuse, le général Allenby était arrivé escorté de régiments anglais et hindous ; une centaine de soldats seulement portaient l'uniforme français.

Des fonctionnaires britanniques s'installèrent dans les fauteuils hâtivement abandonnés par les fonctionnaires turcs et ce fut partout la lutte ouverte contre l'influence française.

Il appartient à tout Syrien de dénoncer cette campagne honteuse, à laquelle M. Picot, haut commis-

paru dans la *Revue des Jeunes* du 25 mars 1920, qui donnera une idée de l'importance des intérêts français en Palestine (V. également la notice bibliographique de la page 4 sur les œuvres françaises en Syrie).

1. La Chambre des représentants, avant de s'ajourner au 25 août, a adopté la résolution qui a été votée par le Sénat, et qui déclare que les Etats-Unis sont en faveur d'un foyer national israélite établi en Palestine, à condition qu'on ne fasse rien portant préjudice aux droits civils et religieux des communautés non israélites en Palestine, et que les lieux saints soient protégés (*le Temps*, 4 juillet).

saire de la République, attaché au commandement anglais, assista impassible et impuissant.

L'EXCUSE ARABE. — LA DÉCLARATION
DITE DES SEPT SYRIENS

Nous avons analysé l'accord Sykes-Picot. Nous avons vu comment, malgré cet accord, l'Angleterre a manœuvré pour s'adjuger la Palestine.

Dans la Syrie du Nord, elle va suivre une politique inspirée du même principe.

Après avoir négocié seule avec les Arabes, et imposé, par la convention tripartite de 1916 et l'accord Sykes-Picot la création d'un ou plusieurs Etats arabes dans la zone syrienne, elle va chercher à exploiter cette situation au mépris des droits reconnus à la France.

Le 11 janvier 1917 Mark Sykes parle à une délégation musulmane au Caire et lance la fameuse déclaration dite des Sept Syriens, par laquelle il promet que les Etats arabes existants et ceux qui seraient créés après la guerre, jouiraient d'une indépendance complète.

Nous constatons ici un parallélisme frappant avec la tactique adoptée par l'Angleterre dans sa mainmise sur la Palestine.

Mark Sykes procède — comme M. Balfour — par voie de déclaration unilatérale. Mais il est certainement mieux placé que ce dernier pour faire le jeu du Gouvernement britannique.

Il peut, en effet, s'appuyer sur des textes dont le principal est l'accord Sykes-Picot qui, non seulement prévoit la création d'un ou plusieurs Etats arabes indépendants, mais aussi l'attribution à ces Etats des villes de Homs, Hama, Damas et Alep.

Pour gagner la partie, il suffisait à l'Angleterre d'amener à confondre Syriens et Arabes, c'est-à-dire l'élément cultivé et sédentaire formant la majorité de la population avec les Bédouins qui constituent une minorité nomade et sauvage. L'indépendance complète étant promise aux uns, les autres pouvaient la demander et échapper ainsi à la tutelle de la France pour tomber, avec tous les Etats arabes limitrophes dans les filets de l'Angleterre.

Cette déclaration eut à l'époque un grand retentissement ; elle encouragea la formation, en Egypte, d'une coterie politique anglo-syrienne, dont le docteur Nimr, propriétaire du « Mokattam », fut l'âme et le chef.

Cet homme énergique, d'une érudition rare, a ainsi contribué, peut-être sans le vouloir — à l'effritement de la Syrie, dont il a été un des premiers à revendiquer l'intangible unité.

Le colonel Lawrence a eu la franchise de souligner que la déclaration faite par Mark Sykes était incompatible avec l'accord du 16 mars 1916, et qu'elle allait au delà de l'entente conclue avec le roi Hussein.

A tel point que le général Allenby dut signer

quelques mois plus tard, avec l'émir Feyçal, un arrangement limitant l'action des troupes chérifiennes aux territoires concédés aux Arabes dans la transaction Sykes-Picot.

L'aveu du colonel Lawrence, chef d'état-major des armées hedjaziennes et conseiller de l'Emir, est intéressant à noter. Il démontre l'existence d'accords secrets entre l'Angleterre et Feyçal et cette entente devait certainement être très nette et très précise, puisqu'elle allait permettre au fils du Chérif d'ériger un trône à Damas.

Mais les accords anglo-arabes de 1915, les empiétements que M. Picot a tolérés dans la zone attribuée à la France, la déclaration dite des Sept Syriens seraient restés lettre morte, si l'armée du général Allenby, victorieuse en Palestine, n'était allée se déverser dans le Nord, avec, dans ses bagages, le fils du roi Hussein.

Cette armée — nous en avons déjà fait la remarque — était exclusivement composée de troupes britanniques et hindoues.

Au petit détachement français, composé d'une centaine d'hommes, que nous avons rencontré en Palestine, allait incomber la tâche d'occuper la Syrie au nom de la France. C'était une plaisanterie.

Partout, les troupes britanniques entrèrent les premières, précédées de mitrailleuses et de canons. Elles installèrent immédiatement l'émir Feyçal à Damas.

M. Picot, haut commissaire de la République, accompagné du colonel de Piépape et du commandant Capdegelle, s'embarqua hâtivement pour Beyrouth sur un torpilleur qui était venu les chercher à Caïffa.

Quand cet état-major très réduit mit pied à terre, le drapeau anglais flottait déjà sur la ville.

M. Picot obtint, après de pénibles démarches, l'administration de deux zones englobant l'une le littoral libanais, l'autre la Cilicie, mais qui restaient militairement sous le joug britannique (1). Il improvisa tant bien que mal quelques services, mais ce n'était ni l'homme ni le maître de la situation.

Dans toutes les villes syriennes, de Beyrouth à Damas et de Damas à Alep, les agents d'Allenby, embrigadés dans un service dit « Service politique » mais qui n'était en réalité qu'un instrument de propagande et d'espionnage, harcelèrent la France et ses amis.

Comme on l'a très justement fait remarquer :

« La France ne devait-elle pas venir immédiatement prendre sa place, la première, dans un pays qui l'attendait et où elle ne figurait, à l'étonnement des Syriens, que dans une situation subalterne ? Ici se placent des intrigues dont nous avons souffert. Feyçal était à Damas installé et appuyé par les Anglais, sans l'avis

1. Zones ouest et nord.

de la France, contre le sentiment de la France, et de toute la Syrie.

On a dit aux Damasquins, qui constituent une élite dans la nation syrienne et qui méprisent fort les Bédouins qui campent au milieu d'eux : Ne parlez pas de la France, renoncez à réclamer le mandat français. La France est impuissante à assurer l'indépendance et l'unité de votre nation ; elle ne viendra pas ici quoi qu'elle fasse. Y fut-elle, elle n'y aurait que le rang amoindri où vous la voyez. Et surtout n'espérez pas de l'Angleterre, si vous persistez à réclamer le mandat français, qu'elle renonce pour sa part à organiser la Palestine d'après ses propres vues. Si vous voulez l'unité de la Syrie (et vous y avez droit, car vous êtes tous d'une seule et même race), il faut réclamer l'indépendance complète ; alors l'Angleterre cédera sur la question palestinienne, alors, Palestine et Syrie vivront sous une même loi.

Bien mieux, nous reconstituerons pour vous l'Empire des Omeyyades. La Syrie, la Mésopotamie, l'Arabie feront un grand corps majestueux dont Damas sera la tête » (1).

1. A la même époque, le colonel Lawrence écrivait :

« Puis-je demander pourquoi ce bruit fait entre les Anglais, les Français et les Arabes. C'est peut-être à cause de l'accord de 1916, qui est absolument peu pratique et n'est plus conforme aux intérêts de la France ni de l'Angleterre. Cet accord étant une sorte de charte pour les Arabes, qui leur donne Damas, Homs, Hamah, Alep et Mossoul, toute révision de cet accord est nécessairement une question délicate qui ne peut être faite d'une ma-

LES ACCORDS D'APRÈS-GUERRE

Accord anglo-français du 15 septembre 1919. — Accord de San Remo du 18 avril 1920. — L'exécution de Feyçal. — Accord franco-britannique du 23 décembre 1920.

Tel était le langage de l'Angleterre au lendemain d'une victoire qui avait coûté à la France 1 million 500.000 hommes, pendant que l'Emir Feyçal : « fantoche entre les mains des agents anglo-indiens » trônait à Damas et que les troupes d'Allenby couvraient la Syrie jusqu'aux confins du Taurus.

ACCORD FRANCO-ANGLAIS DU 15 SEPTEMBRE 1919

La France était à tel point handicapée par la politique britannique qu'elle a pu considérer comme un succès la convention du 15 septembre 1919 par laquelle l'Angleterre acceptait de retirer ses troupes de la zone attribuée à la France.

Les anglais ne consentirent d'ailleurs à cette relève qu'à la condition pour le gouvernement français de prendre acte des engagements intervenus entre le chérif Hussein et les agents anglais, engagements dont nous avons parlé plus haut.

Voici les lignes générales de cet accord de 1919 : « MM. Clemenceau et Lloyd George se sont mis d'accord sur les changements qu'il convient d'apporter

nière satisfaisante par l'Angleterre et la France sans tenir compte de l'opinion du troisième intéressé, c'est-à-dire les Arabes. » (*Le Temps*, 12 septembre 1919.)

au mode d'occupation militaire des territoires du Levant par les troupes françaises et britanniques.

En vertu de l'accord signé le 15 septembre 1919, les troupes britanniques doivent, à la date du 1^{er} novembre prochain, évacuer tous les territoires situés au nord de la frontière entre la Syrie et la Palestine, étant entendu que cette frontière n'a qu'un caractère provisoire et que son tracé pourra être remanié quand la Conférence de la Paix statuera définitivement sur l'organisation politique du Levant.

Il ne semble pas que le district de Mossoul soit compris dans les régions où la Grande-Bretagne entend cesser d'être responsable du maintien de l'ordre.

D'autre part, il est convenu que le départ des troupes britanniques n'aura pas pour conséquence l'occupation par les troupes françaises, des quatre villes de Damas, Hama, Homs et Alep, lesquelles se trouvent dans la zone A où l'accord franco-britannique de 1916 prévoit la constitution d'un Etat arabe ou d'une confédération d'Etats Arabes. Néanmoins, c'est au gouvernement français et non au gouvernement britannique que ce pouvoir arabe devra désormais demander un appui et des conseils.

Parmi les territoires où la relève des troupes britanniques devra être opérée par les troupes françaises, figure la Cilicie où se trouvent déjà des unités françaises, ainsi qu'une mission française dirigée par le colonel Brémont.

Cette répartition actuelle des responsabilités et des forces d'occupation ne préjuge d'ailleurs en rien les communications ultérieures qui pourront être échangées entre les deux gouvernements à propos des questions politiques qui se posent en Syrie, ni les solutions définitives qui ne pourront être arrêtées que par la Conférence de la Paix ».

On a vivement critiqué ce compromis qui a fait l'objet d'un débat parlementaire le 25 juin 1920.

On a reproché à M. Clemenceau d'avoir abandonné sans avoir exigé de l'Angleterre la moindre compensation, la région si riche de Mossoul et la Palestine, territoire, qui, aux termes de l'accord de 1916, devait être internationalisé.

A ces accusations il fut répondu que M. Clemenceau s'était par contre réservé 25 0/0 des pétroles de Mésopotamie. Mais n'était-ce pas là un avantage illusoire ? Sur quels chiffres pouvait-on se baser pour apprécier l'importance et la valeur de cette participation ? Avait-on une certitude quelconque sur le régime politique que l'Angleterre entendait instaurer à Bagdad et sur les garanties que ce régime devait assurer à la France.

On a invoqué une autre excuse :

Après M. Tardieu, nous avons entendu M. Engerand soutenir que dès 1916 la France avait abandonné tous droits sur les naphthes de Mossoul, puisqu'elle s'était engagée à respecter dans cette région les con-

cessions anglaises ayant date certaine antérieure à la guerre (1).

M. Briand a répondu :

« Ce n'est pas exact ; on pouvait contester la validité des concessions. Nous l'eussions fait. Vous verrez que le gouvernement anglais, maintenant qu'il a le territoire, nous mettra d'accord très vite en donnant aux concessions leur véritable caractère et vous constaterez ce qu'elles pèseront entre ses mains.

Mais il y avait autre chose : il existait une part allemande de 25 o/o qui provenait de la concession antérieure s'étendant sur 20 kilomètres de chaque côté du chemin de fer de Bagdad et dans laquelle les intérêts français entraient dans la proportion de 30 o/o.

Cette part de concession devenue ainsi allemande, on l'a mise sous séquestre.

Elle se trouvait dans un territoire qui devait nous revenir. Vous m'avouerez que nous avons quelques raisons de dire aux Anglais : Vous n'êtes pas justifiés à prétendre qu'elle est anglaise, elle est au moins autant française...

Les anglais sont plus subtils que certains ne veulent le croire... Ils ont posé la question de la Palestine et de la Syrie dans un bon moment.

M. Tardieu, vous avez dit dans un article de l'*Illustration* très bien écrit et plein d'intelligence : Les

1. Voir la lettre de M. Cambon à Sir E. Grey, p. 22.

pétroles, mais cela a été la question importante de la guerre !

Eh bien, le vrai moyen d'en avoir, c'est de posséder les territoires où ils se trouvent.

Même si la concession des pétroles était devenue pleinement anglaise, le fait que vous étiez en temps de guerre maîtres du territoire qui les produit, vous assurait plus sûrement les pétroles que le simple recours à la bonne volonté d'un ami. Il y avait en tout cela des possibilités de discussion et d'échange. Je vois ce que l'on a donné, je ne vois pas ce que l'on a reçu » (1).

Pour mesurer la perte que la France subissait en évacuant Mossoul, il suffit de se rappeler les péripéties par lesquelles a passé la Conférence de Lausanne en novembre 1922. Lord Curzon n'a pas hésité à interrompre les négociations amorcées avec les Turcs parce qu'ils s'obstinaient à revendiquer cette région.

ACCORD DE SAN-REMO DU 18 AVRIL 1920

L'accord de septembre 1919 a du moins permis à la France de sortir de l'impasse où elle se trouvait engagée en lui rendant sa liberté d'action dans les territoires qui lui avaient été concédés. Et quand commença la Conférence de San-Remo en avril 1920, la

1. *Journ. off.* du 26 juin 1920.

relève des troupes anglaises se trouvait effectuée partout sans incident.

Le général Gouraud (1) était maître de la Syrie à l'exception des régions de Damas, Alep, Homs et Hama où tenait encore Feyçal, entouré de ses partisans.

En Cilicie, les troupes françaises s'étaient installées dans les principaux centres stratégiques et surveillaient le mouvement nationaliste turc qui n'avait cessé de se développer au cours de la seconde partie de 1919, après le débarquement des troupes grecques à Smyrne.

L'objet principal de la conférence, c'était le problème des réparations qui devait être discuté quelques semaines plus tard à Spa. Les alliés consacrèrent néanmoins plusieurs séances au Traité turc et à la question des mandats qui nous occupe particulièrement.

Dans son discours à la Chambre du 27 avril 1920, M. Millerand donnait un aperçu des résultats acquis et déclarait entre autres :

« La Grande-Bretagne a reçu un mandat sur la Mésopotamie et la Palestine. La France sur la Syrie. »

Deux jours plus tard, le 29, M. Lloyd George, à son tour parlait à la Chambre des Communes :

« Le mandat sur la Syrie, disait-il, a été accordé à

1. C'est au début de novembre 1919 que le général Gouraud a été envoyé en Syrie pour remplacer M. Picot.

la France, le mandat sur la Mésopotamie, Mossoul comprise et celui sur la Palestine, ont été accordés à la Grande-Bretagne.

« La fameuse déclaration de Balfour au sujet des Israélites est entièrement reconnue : on est arrivé à un accord avec la France au sujet de la distribution du pétrole dans la région de Mossoul. »

Ainsi se trouvaient confirmés par le Conseil suprême les mandats orientaux, et réglée, après de longues et pénibles tractations, la question épineuse des pétroles de Mossoul.

Nous avons dit qu'un accord avait été esquissé à ce sujet après le 15 septembre 1919, date à laquelle fut signée la convention prévoyant la relève des troupes anglaises en Syrie.

L'abandon de Mossoul devait assurer à la France une participation dans les pétroles de Mésopotamie et de Perse. Il fut même question, dès ce moment, d'une entente entre les deux nations pour l'exploitation du pétrole dans tous les pays du monde où l'influence de l'Angleterre et de la France pouvait se faire sentir (1).

1. On peut s'étonner, à juste titre, que le Gouvernement français ne se soit pas intéressé aux gisements pétrolifères qu'on dit exister en Palestine. Dès 1913-1914 la Standard Oil Cy de New-York et la Turkish Petroleum ont signé des contrats leur réservant l'exploitation de ces gisements. La Standard Oil avait même commencé d'importants travaux dans la région de Kornoub. Après la ratification du mandat britannique les Etats-Unis ont vivement insisté pour que soient maintenus les droits de la compagnie américaine.

Les négociations ainsi amorcées durèrent quelques mois et aboutirent à la rédaction d'un texte précis qui fut paraphé à San-Remo par MM. Millerand et Lloyd George.

Voici des précisions concernant ce document (2).

En Mésopotamie, le Gouvernement britannique garantit à la France une part de 25 o/o, aux prix courants du marché, dans la production nette d'huile brute des champs pétroliers qui seront exploités par l'Etat. Le contrat est net et formel.

Il est moins net pour les puits qui seraient exploités par une Société privée, dont la constitution était prévue. « Le Gouvernement britannique est-il dit, mettra à la disposition du Gouvernement français, une participation de 25 o/o dans cette société ; le prix à payer pour cette participation ne sera pas supérieur au prix payé par tout autre participant à ladite Société pétrolifère. »

Cette rédaction si visiblement distincte du premier cas prouve bien que la participation envisagée n'est pas de la même nature que la précédente ; on ne garantit plus à la France la propriété du quart des pétroles extraits à un prix déterminé. On lui donne simplement le droit d'acquérir 25 o/o des actions de la Société privée qui exploitera les pétroles de Mossoul. C'est très différent et l'on peut craindre que ce soit beaucoup moins intéressant : car si la posses-

1. *L'Europe nouvelle*, 1^{er} août 1920.

sion du quart des actions peut donner une certaine influence dans une société, on sait aussi que cela ne pèse guère en face d'une majorité adverse et que la détention de ce quart de capital ne peut absolument conférer aucun droit sur une parcelle quelconque des produits extraits par la société.

On retrouve encore une formule assez satisfaisante à propos des pétroles de la Perse. Le paragraphe 9 de l'accord contient l'engagement du gouvernement anglais « d'appuyer » tous arrangements par lesquels le Gouvernement français pourra se procurer 25 0/0 du pétrole que l'Anglo-Perian Company enverrait par pipe-line à la Méditerranée à travers les territoires soumis au mandat français. L'Anglo-Perian Cy n'étant autre que le Gouvernement anglais lui-même sous le masque d'une Société anonyme ; cet engagement « d'appuyer » vaut bien, en réalité, engagement d'accorder. Mais qu'on n'oublie pas toutefois que ce quart des pétroles persans n'est octroyé à la France que sur ceux des pipes-lines éventuelles vers le golfe d'Alexandrette, alors que le débouché naturel des territoires pétrolifères persans est et sera le golfe Persique (1).

1. En dehors des pétroles d'Asie Mineure et de Perse, la convention franco-britannique sur les pétroles envisage, avons-nous dit, une certaine communauté d'action des deux gouvernements dans d'autres sphères géographiques ; il s'agit des territoires de l'ancien empire russe, de la Roumanie et des colonies françaises et anglaises. Mais la nature de la liaison

On voit que l'accord franco-anglais des pétroles est plein d'imperfections et de réserves inquiétantes. Il est très difficile de prévoir le résultat effectif qu'il peut donner à la France.

Nous ne pouvons donc que maintenir l'opinion que nous avons exprimée, et reprocher à ses auteurs responsables l'abandon de Mossoul.

L'EXÉCUTION DE FEYÇAL

Par l'accord de septembre 1919, la France avait obtenu de l'Angleterre l'évacuation de tout le territoire situé au nord de la Palestine. Après San Remo, elle voyait son mandat entériné par les principales puissances intéressées. C'était pour elle le moment de détruire l'îlot de résistance politique que Feyçal avait formé dans l'hinterland syrien et de rétablir son prestige militaire en Orient.

d'intérêts résultant de l'accord est très différente dans les trois cas.

En Roumanie, nous sommes en présence d'un engagement réciproque très net. Tous les droits qui pourront être acquis, soit par des Français, soit par des Anglais, sur des concessions pétrolières anciennes ou nouvelles, seront partagés dans la proportion de 50 0/0 en faveur des intérêts français et 50 0/0 en faveur des intérêts britanniques, cette proportion s'appliquant dans les Sociétés à constituer, également au capital, au nombre des voix, et aux membres des Conseils d'administration. La communauté d'intérêts et le partage d'influence sont donc ici complets.

Pour les territoires russes, il n'y a plus qu'une promesse fort vague pour les deux gouvernements d'accorder leur appui commercial à leurs ressortissants respectifs dans leurs efforts com-

Le 14 juillet 1920, devant les provocations de plus en plus effrontées des autorités chérifiennes, le général Gouraud, au nom de son Gouvernement, adressait à l'Emir un ultimatum précisant les garanties que la France se voyait dans l'obligation de prendre pour assurer la sécurité de ses troupes et celle des populations des territoires confiés à son mandat. Ces garanties étaient les suivantes :

1° Disposition absolue de la ligne du chemin de fer Rayak-Alep assurée par le contrôle du trafic, la garde des voies et l'occupation d'Alep.

2° L'abolition de la conscription obligatoire, et le licenciement de l'armée chérifienne qui devait revenir à ses effectifs de décembre 1919.

3° Reconnaissance du mandat français.

4° Acceptation de la monnaie syrienne émise par

muns pour obtenir des concessions pétrolifères et des facilités d'exportation, et pour faciliter la livraison du pétrole. Mais chacun agit en somme pour soi, et il n'y a aucun partage des résultats obtenus. Or, depuis, on a annoncé que de très grands résultats auraient été obtenus par le groupe Royal Dutch-Shell, c'est-à-dire par les Anglais dans les régions russes. La France n'y aura donc aucune part.

Enfin, dans leurs colonies, les deux gouvernements accordent réciproquement à leurs nationaux respectifs une participation de 33 0/0 dans les exploitations pétrolifères à venir. Mais il convient de remarquer que pour que cette participation joue, il faut que les demandes de concessions et les exploitations soient faites par des groupes franco-britanniques, les négociations entamées par des intérêts privés, exclusivement français ou exclusivement anglais étant formellement exclues de ces avantages (*l'Europe nouvelle*, 1^{er} août 1920).

la France au pair du franc et déjà en cours dans la zone ouest.

5^e Châtiment des criminels de droit commun réfugiés dans le territoire de Damas.

Le délai d'acceptation fixé à quatre jours, par le général Gouraud devait expirer le 18 juillet. Sur l'insistance de l'Emir, il fut prorogé d'abord jusqu'au 19, puis jusqu'au 20 à minuit. Aucune réponse n'étant parvenue à l'heure fixée, les troupes françaises se mirent en marché le 21. Le jour même cependant, arrivait au Quartier Général une acceptation de principe de l'Emir. Le télégramme qui la notifiait était destiné à parvenir la veille, mais il avait été arrêté par un de ces désordres locaux que Feyçal s'était tellement plu à fomenter et qui lui nuisait à son tour. Poussant jusqu'à ses limites extrêmes sa loyauté légendaire, le général Gouraud voulut néanmoins tenir compte de cette intention manifestée pourtant trop tard.

Il arrêta ses troupes à la fin de leur marche du 21 et attendit que l'Emir sanctionnât ses promesses par des actes ; ces actes escomptés lui étaient précisés d'ailleurs par une nouvelle note.

L'acceptation définitive de ces conditions par l'Emir et les mesures qui les consacraient devaient être acquises pour le 23 juillet minuit.

Un court billet à l'encre rouge écrit nerveusement de la main même de l'Emir, apportait son refus dans

la soirée de ce jour. Feyçal avait signé aussi le 21 un autre document dont l'original n'était certainement pas destiné au Commandement Français. C'était l'ordre pour ses troupes de la région de Homs de marcher sur les détachements du général Gouraud placés en couverture de la route de Tripoli. Cet ordre fut exécuté, mais c'est un sanglant échec qu'avaient subi les Chérifiens le 22 juillet à Tel Kalah.

Ce qu'il faut retenir, c'est que dans le même temps où il implorait la clémence du général Gouraud et faisait appel à sa droiture, Feyçal lançait traîtreusement contre lui ses troupes régulières en violation de la suspension d'armes qui lui avait été consentie pour le sauver.

Le sort en était jeté. Les troupes du général Goybet qu'assistait le propre chef d'Etat-Major du général Gouraud, le colonel Pettelat, se mirent en route sur Damas le 24 juillet au matin. Elles marchaient à la bataille. Deux divisions chérifiennes leur barraient la route à la sortie de l'âpre défilé de Khan Meise-loum. Cette armée de Feyçal soutint le choc.

Organisés, commandés et inspirés par le ministre de la Guerre de Feyçal, Youssef Bey Asme, ancien officier turc, sorti de la Kriegsakademie de Berlin, les Chérifiens se battirent courageusement, mais le cœur des soldats français, l'esprit de manœuvre de leurs chefs et leur outillage supérieur devaient gagner la partie.

Déjà Feyçal avait pris le large vers l'Est. Au moment où la lutte qu'il avait provoquée par tous les moyens devenait un fait accompli, il fuyait la bataille.

Dès que la défaite fut connue à Damas, le Gouvernement fit savoir au général Gouraud que la résistance cesserait immédiatement, que toutes ses conditions étaient acceptées, y compris la première que le général avait ainsi libellée : « l'émir Feyçal a cessé de régner. » Le pays paierait une contribution de guerre et le désarmement serait général.

Ainsi le danger chérifien que certains prétendaient si redoutable, s'effondra en un jour, comme un château de cartes, et la chute même de Feyçal, fils du Chérif et Chérif lui-même laissa le peuple indifférent.

Après Damas, les troupes françaises occupèrent successivement Alep, Homs et Hama. Partout elles furent accueillies avec empressement par ces populations que les agitateurs extrémistes représentaient naguère comme prêtes à se faire massacrer plutôt que de supporter l'ingérence étrangère dans leur pays (1).

1. Nous avons puisé ces détails dans la *Revue des Deux-Mondes* des 15 février et 1^{er} mars 1921. Voir également G. Samné, *op. cit.*, chapitre XIX : *La question Feyçal et les menées anglo-indiennes et l'Europe nouvelle* du 7 août 1920.

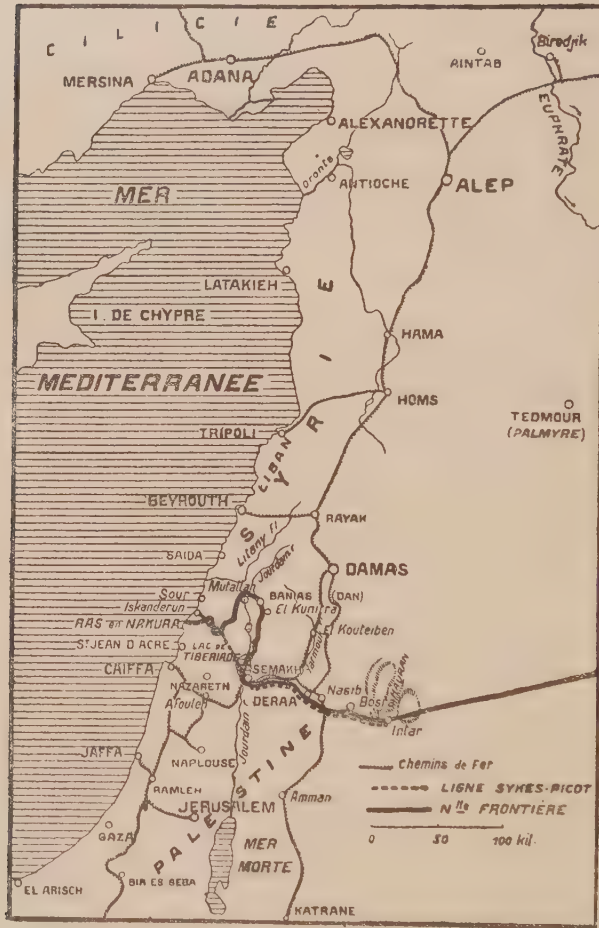
ACCORD FRANCO-BRITANNIQUE DU 23 DÉCEMBRE 1920

L'accord du 15 septembre 1919 avait fixé une frontière provisoire entre la Syrie et la Palestine.

Pour clore l'histoire des négociations interalliées sur l'attribution des mandats orientaux, il ne reste plus qu'à rappeler la convention franco-britannique signée à Paris le 23 décembre 1920, qui trace d'une façon définitive cette frontière. La ligne prévue par ce traité fut arrêtée dès le mois d'avril à la veille de la conférence de San-Remo. Cependant une concession avait été faite à la Syrie dans la région côtière au cours de l'été. Le problème qui demandait les plus longues négociations fut celui de l'utilisation des eaux dans les régions voisines de la frontière. En effet, les fleuves qui arrosent cette partie de la Palestine, à savoir le Jourdain et le Yarmouk, se trouvent pour une bonne partie de leur cours, hors de la Palestine. Celle-ci, par l'intermédiaire du Gouvernement anglais, réclama une sorte de contrôle non seulement sur le Yarmouk et le haut Jourdain, mais sur le fleuve Litany qui, après avoir traversé la Bekka, coule parallèlement au Jourdain, dont il s'écarte par un coude assez brusque, pour aller se jeter dans la Méditerranée.

On paraît avoir eu, en Palestine, le projet de détourner les eaux du Litany vers le lac de Houleh. L'accord ne s'est fait sur cette dernière question qu'au

cours des conversations qui ont eu lieu à Londres en novembre 1920.



Ligne frontière établie par l'accord franco-anglais du 23 décembre 1920 entre la Syrie et la Palestine (1)

1. D'après *l'Europe nouvelle* du 2 janvier 1921.

Voici quels sont les points essentiels de l'accord :
1^o Il fixe le tracé de la frontière ainsi qu'il suit :

A l'ouest, partant de la Méditerranée à l'échelle de Raz-el-Nakura, la frontière suit la ligne de partage des eaux entre les Ouadi (rivières), Farah-Kouroum et Kerbera et les Ouadi el-Douhleh, el-Aioum et EsSerka.

Elle gagne Mutallah, en suivant la ligne de partage des eaux entre le Jourdain et le Litany. De Mutallah, elle se dirige sur Banias (Dan), atteint El-Kunitra, suit le cours du Ouadi-Jeraba et traverse le lac de Tibériade jusqu'à Semah. La frontière passe ensuite au sud du Yarmouk, se dirigeant sur Derâa qu'elle laisse en territoire syrien (mandat français) et gagne Nasib.

De ce dernier point, elle suit une ligne passant par Intar et rejoignant l'Euphrate à Abou-Kemal.

De là, laissant entièrement en territoire syrien (mandat français) le Kabour occidental, elle se dirige sur Rumalan-Kouei, rejoint le Tigre et le suit jusqu'à Djerizet-Ibn-Omar;

2^o Un arrangement est prévu relativement à l'utilisation des eaux de l'Euphrate qui, ainsi qu'on le sait, n'atteint la Mésopotamie qu'après avoir traversé la zone d'influence française;

3^o La Grande-Bretagne s'interdit de négocier la cession ou l'aliénation de l'île de Chypre sans avoir obtenu le consentement préalable du Gouvernement français;

4° Une série d'arrangements sont prévus pour l'exploitation en commun du tronçon de chemin de fer allant du lac de Tibériade à Nasib ainsi que pour le régime des voies ferrées pouvant chevaucher sur la frontière. C'est ainsi qu'il est prévu que l'Angleterre pourra utiliser certaines voies ferrées situées en territoire syrien non seulement pour le trafic commercial mais pour le transport des troupes ;

5° L'accord confirme l'arrangement franco-britannique fait à San-Remo au sujet du pétrole ;

6° L'accord prévoit l'utilisation des eaux du Jourdain supérieur, du Yarmouk et de leurs affluents pour l'irrigation des terres et la production de l'énergie hydraulique au profit de la Palestine, tout en spécifiant que les besoins des territoires placés sous mandat français devront avoir, au préalable, reçu satisfaction.

Il n'est pas question dans cet accord de l'utilisation des eaux du fleuve Litany à propos duquel les demandes de la Palestine n'ont pas pu être prises en considération ;

7° La France et la Grande-Bretagne se garantissent mutuellement le maintien de leurs écoles dans les territoires placés sous mandat français et anglais (1).

Après cinq années de pourparlers, la France et l'Angleterre, dont la Russie s'était séparée après le traité de Brest-Litovsk, avaient fini par s'entendre

1. *L'Europe nouvelle*, 1 janvier 1921 ; *le Temps*, 20 mars 1921.

pour régler le sort des anciennes provinces ottomanes occupées par leurs troupes. L'Italie restait à l'écart. A la suite des négociations de Saint-Jean-de-Maurienne, elle avait obtenu en Asie Mineure une zone de libre disposition et une zone d'influence. L'accord tripartite relatif à l'Anatolie qu'elle avait signé avec la France et l'Angleterre en même temps que le traité de Sèvres le 10 août 1920, lui avait assuré une vaste sphère allant du golfe d'Alexandrette à l'enclave de Smyrne (1).

Mais les visées helléniques sur cette ville, le développement du mouvement nationaliste turc, les difficultés rencontrées par la France en Syrie, l'avaient fait réfléchir. Entre une politique de conquête qui lui

1. La zone reconnue à l'Italie était comprise, dans les limites ci-après :

A l'est : à partir de l'embouchure de la rivière Lama Su sur le golfe d'Alexandrette et jusqu'à l'Erdias Dagħ ;

La limite ouest de la zone des intérêts particuliers français définie ci-dessus ;

Au nord : De là, vers l'ouest et jusqu'à la station du chemin de fer de Akshahr ;

Une ligne droite, modifiée de façon à laisser le chemin de fer de Akshahr à Konia dans la zone ;

De là, vers le nord-ouest et jusqu'à Kutaya ;

Une ligne suivant la ligne de chemin de fer de Akshahr à Kutaya (le chemin de fer restant en dehors de la zone) ;

De là, vers le nord-ouest jusqu'au Kesbish Dagħ ;

Une ligne droite ;

De là, vers l'ouest et jusqu'au point le plus oriental où la limite sud de la zone des détroits rencontre l'Abulliont Geul ;

Une ligne droite ;

A l'ouest : de là, dans une direction générale sud, jusqu'à l'em-

aurait valu un mandat quelconque sur la région d'Adalia, et une prudente réserve; elle n'hésita pas. Elle retira progressivement ses troupes d'Asie Mineure et s'abstint de toute ingérence directe dans les affaires d'Orient.

bouchure de la rivière qui se jette dans la mer Egée à environ 5 kilomètres au nord de Skalanova ;

La limite sud de la zone des détroits, les limites nord, est et sud du territoire de Smyrne telles qu'elles sont décrites dans le traité de paix avec la Turquie;

Au sud : de là, et jusqu'à l'embouchure de la rivière Lama Su sur le golfe d'Alexandrette ;

La mer Egée et la mer Méditerranée.

(Voir le texte complet de l'accord tripartite relatif à l'Anatolie dans *l'Europe nouvelle* du 14 novembre 1920).

CHAPITRE II

LA TURQUIE ET LES ACCORDS INTERALLIÉS RELATIFS A L'ORIENT

Le mouvement kémaliste. — Le traité de Sèvres, 10 août 1910. — Les accords franco-turc et italo-turc des 9 et 13 mars 1921. — Deuxième accord franco-turc du 20 octobre 1921. — Traité de Lausanne, 24 juillet 1923.

Nous en avons terminé avec la longue nomenclature des accords interalliés relatifs à l'Orient. Il ne restait plus qu'à signer la paix avec la Turquie. Cette paix était d'autant plus indispensable qu'il ne pouvait être statué légalement sur aucune partie du territoire ottoman avant la signature d'un traité avec Constantinople ou Angora.

Dans le memorandum présenté par le secrétaire général de la Société des Nations au Conseil, le 9 juillet 1920, il était dit :

« En ce qui concerne les mandats pour les territoires ayant appartenu à l'ancien Empire ottoman, il est clair que la Société ne peut rien faire avant que le traité avec la Turquie soit définitivement signé. »

En mai 1922, la mission diplomatique turque à Paris, avait même communiqué à la Presse, la note suivante :

« Au cours de l'actuelle session du Conseil de la

Société des Nations, lord Balfour a demandé l'attribution à l'Angleterre du mandat palestinien. La mission diplomatique turque considérant qu'il ne saurait être statué légalement sur aucune partie du territoire ottoman avant qu'une paix définitive soit conclue avec la Turquie, proteste au nom de son gouvernement contre toutes décisions éventuelles à ce sujet et considère comme nulles et non avenues les décisions prises en dehors de lui. »

On sait pourquoi cette question traîna pendant si longtemps ; Mustapha Kemal déchira le traité de Sèvres, et les alliés durent attendre l'issue des hostilités engagées en Asie Mineure.

LE MOUVEMENT KÉMALISTE

La genèse du mouvement nationaliste turc est trop connue pour être reprise ici. Il prit son ampleur en juillet 1919, lors de l'extension de la République arménienne aux frontières est de l'Anatolie.

Les Turcs déjà inquiets des visées anglo-helléniques sur Constantinople, et craignant qu'un soutien donné à l'Arménie par les alliés ne réduisit leur pays à quelques provinces pauvres, constituèrent un élément armé de résistance.

Le débarquement grec à Smyrne au mois d'août brusqua les choses, et parut d'autant plus inquiétant qu'il ne se justifiait ni en fait ni en droit et semblait

annoncer la volonté de l'Angleterre de soutenir les ambitions démesurées de M. Venizelos.

L'opération exaspéra les populations turques du vilayet, et le soulèvement anatolien ne devait plus dès lors, cesser de s'accroître.

Il avait trouvé en Mustapha Kemal un chef à sa taille. Cet homme sut comprendre la force morale que donnerait à un dictateur la netteté, l'audace d'une attitude nouvelle, intransigeante même, sur le terrain politique et religieux.

Dans l'impossibilité de marcher contre le camp retranché de Smyrne, où plusieurs divisions grecques étaient fortifiées, il chercha à recruter une véritable armée et se tourna vers la Cilicie.

Sur un front de 350 kilomètres, quelques régiments français, mêlés d'éléments arméniens, avaient relevé en octobre 1919, les troupes britanniques (1).

Mustapha Kemal n'hésita pas à y manifester son énergie et celle de toutes les bandes affiliées à ses soldats. L'année 1920 fut marquée par les noms sanglants de Marach (4 janvier, 19 février), d'Ourfa (1^{er} février, 10 avril), et d'Aïntab (24 mars, 26 avril).

Cependant les Turcs, dont le principal objectif était de chasser les troupes helléniques, exprimaient le désir d'aboutir avec la France à une paix définitive.

Leur leit-motiv demeurait la destruction du traité

1. Cette relève eut lieu à la suite de l'accord franco-britannique du 15 septembre 1919, dont nous avons parlé plus haut.

de Sèvres, la libération de Constantinople, et sa protection par un glacis suffisamment large en Thrace, la réintégration du vilayet de Smyrne, en majorité turc, et constituant le « poumon de l'Anatolie », dans l'Empire ottoman, le retour de la Cilicie sous la suzeraineté du Sultan. Par contre, la discussion pouvait porter sur la protection des minorités, le contrôle des forces de gendarmerie, et des établissements militaires sur les frontières de Syrie, des concessions économiques importantes en différents points.

En juillet 1920, malgré l'échec de la tentative d'accord amorcée par l'armistice du 30 mai, entre Mustapha Kémal et le général Gouraud, il fut question à la Chambre française de négociations avec la Turquie. Mais le Cabinet de Paris hésita devant les injonctions de Londres qui n'admettait pas de paix séparée avec Angora.

Du reste, le traité de Sèvres, dont les termes étaient déjà connus depuis quelques mois, devait être signé dans le courant du mois d'août.

LE TRAITÉ DE SÈVRES

10 août 1920

La publication de ce traité avait produit un effet désastreux sur les nationalistes turcs. Sa signature, le 10 août 1920, les exaspéra. Ce « document de honte », comme se plaisent à l'appeler les représen-

tants d'Angora ne laissait-il pas la capitale ottomane à 35 kilomètres des lignes grecques, et ne mettait-il pas ses réservoirs d'eau à la portée de la moindre incursion étrangère. Ne créait-il pas dans la ville même une sorte de Gouvernement international ?

La ville de Constantinople était en effet enclose dans une zone dite « zone des Détroits » dont les limites allaient en Europe de Buyuk-Déré à Karashah (sur le golfe de Saros), en Asie d'un point situé au nord de Singirli à Kémar Iskelle (sur le golfe d'Edremid). Sur cette zone, comme sur le Bosphore et la mer de Marmara, devait régner et gouverner la Commission des détroits. Au sein de celle-ci, dont la Turquie était excluse, se trouvaient représentés, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon, la Grèce et la Roumanie ; les Etats-Unis, la Russie et la Belgique étaient appelés à en faire partie (art. 40).

Les pouvoirs les plus étendus étaient conférés à cette commission ; elle devait avoir son pavillon particulier, son budget, son organisation propre (art. 40). On lui avait reconnu le droit d'organiser tel corps de police spéciale qu'elle jugerait nécessaire (art. 178) et de placer ce corps sous le commandement d'officiers étrangers. Elle avait contrôle et autorité sur l'administration sanitaire (art. 46) ; elle devait régler tous litiges entre Puissances (art. 61). Elle avait enfin pouvoir de préparer, promulguer et appliquer tous règlements (partie 3, section II, annexe).

Au point de vue effectifs et armements, la Turquie était soumise à la surveillance rigoureuse d'une Commission militaire internationale.

Une Commission financière également composée de fonctionnaires étrangers, devait régler le budget ottoman et en assurer l'exécution.

En ce qui concerne spécialement la Syrie, la Palestine et la Mésopotamie, le traité de Sèvres prévoyait que ces provinces seraient détachées de l'Empire ottoman et placées sous l'égide des Puissances alliées, mandataires.

Nous lisons dans la section VII :

« Art. 94. — Les Hautes Parties contractantes sont d'accord, pour que la Syrie et la Mésopotamie soient, conformément au paragraphe 4 de l'article 22, première partie (Pacte de la Société des Nations) provisoirement reconnues comme Etats indépendants, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules.

Une Commission sera constituée dans les quinze jours qui suivront la mise en vigueur du présent traité, pour fixer sur le terrain la ligne-frontière décrite à l'article 27, 11-2° et 3°. Cette Commission sera composée de trois membres respectivement nommés par la France, la Grande-Bretagne et l'Italie et d'un membre nommé par la Turquie. Elle sera assistée, selon le cas, d'un représentant de la Syrie,

en ce qui concerne la frontière avec la Syrie, et d'un représentant de la Mésopotamie en ce qui concerne la frontière avec la Mésopotamie.

Les autres frontières desdits Etats seront déterminées comme le choix du mandataire, par les principales puissances alliées. »

« Art. 95. — Les Hautes Parties contractantes sont d'accord pour confier, par application des dispositions de l'article 22, l'administration de la Palestine dans les frontières qui seront déterminées par les principales Puissances alliées, à un mandataire qui sera choisi par lesdites puissances. La mandataire sera responsable de la mise à exécution de la déclaration originairement faite le 2 novembre 1917 par le Gouvernement britannique, et adoptée par les autres Puissances alliées, en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national pour le peuple juif, étant bien entendu que rien ne sera fait qui pourrait porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine, non plus qu'aux droits et au statut politique profitant aux juifs dans tout autre pays.

La puissance mandataire s'engage à nommer, dans le plus bref délai, une Commission spéciale pour étudier toute question et toute réclamation concernant les différentes communautés religieuses et en établir le règlement.

Il sera tenu compte, dans la composition de cette

Commission, des intérêts religieux en jeu. Le président de la Commission, sera nommé par le Conseil de la Société des Nations. »

« Art. 96. — Les termes des mandats, relativement aux territoires ci-dessus visés, seront formulés par les principales Puissances alliées et soumis au Conseil de la Société des Nations pour approbation. »

Le traité de Sèvres devait rallumer la guerre en Asie Mineure.

De plus, le dictateur ottoman, qui avait pu vaincre les forces arméniennes, signait dès le mois d'août, une alliance avec le Gouvernement des Soviets (1).

Fort de cet appui, il décida de poursuivre les hostilités avec vigueur et d'acculer les Grecs à la mer.

ACCORDS FRANCO-TURC ET ITALO-TURC DES 9 ET 13 MARS 1921 (2)

La France était lasse de se dépenser en vains efforts. Puisque le retour de la Cilicie à la souveraineté ottomane était déjà fixé par le traité de Sèvres, elle décida de ne pas prolonger une lutte devenue inutile.

Le général Gouraud fit connaître à Mustapha Kemal les intentions pacifiques de son Gouvernement. Il lui donna également l'impression qu'il pour-

1. Cette alliance devait, en juillet 1921, être consignée dans un traité. Voir le texte de ce traité dans *l'Europe nouvelle* du 10 septembre 1921.

2. Voir *le Temps* du 30 mars 1921 ; *l'Europe nouvelle* du 26 mars 1921.

rait compter sur son appui si les minorités chrétiennes recevaient la protection à laquelle elles avaient droit.

Mais, comme les Turcs n'obéissent qu'à la force, il accompagna ses offres d'une manifestation militaire importante. Le 12 octobre, une division entière placée sous les ordres du général Goubeau se mit en marche avec la mission de faire tomber les repaires kémalistes à la frontière cilicienne. Elle franchit le Djihoun et nettoya toute la boucle du fleuve. Puis elle continua sa marche sur le nord de Tarsous. Le 23, elle détruisit les organisations défensives du Djebel-el-Kef. Le déblaiement de la région continua ensuite et des avant-postes étaient établis pour assurer la protection de la voie ferrée Mersine-Adana. Après ces succès, dans l'ouest, le général Goubeau devait se porter de nouveau vers l'Est et rallier Aïntab, déjà assiégé par les colonnes françaises.

Les Turcs, finirent par comprendre combien vaine était cette lutte, pour une région que le traité de Sèvres leur reconnaissait, combien vain aussi leur espoir de triompher des troupes françaises.

Des négociations furent amorcées et aboutirent à un premier accord signé à Londres le 9 mars 1921.

Les hostilités furent suspendues en Cilicie ; une protection suffisante était garantie aux minorités chrétiennes, la France bénéficiait d'importantes concessions économiques.

En ce qui concerne la Syrie, les dispositions suivantes étaient adoptées :

Evacuation dans un délai de un mois (après la cessation des hostilités) des territoires occupés par les troupes combattantes, au nord des frontières du traité de Sèvres.

.
Des mesures transitoires seront prises en ce qui concerne l'évacuation des territoires attribués à la Syrie par le traité de Sèvres et réincorporés à l'Etat turc par le présent accord en raison de leur caractère ethnique.

.
Le Gouvernement français instituera un régime administratif spécial pour la région d'Alexandrette.

.
Transfert à un groupe français de la section du chemin de fer de Bagdad entre les portes de Cilicie et la frontière de Syrie.

.
La frontière entre la Turquie et la Syrie partira, d'un point à choisir sur le golfe d'Alexandrette, immédiatement au sud de la localité de Payas et se dirigeant sensiblement en ligne droite vers Méïdan-Ekbès (la station du chemin de fer et la localité restant à la Syrie).

De là, la frontière s'infléchira vers le sud-est de manière à laisser à la Syrie, la localité de Marsova

et à la Turquie celle de Karnaba ainsi que la ville de Killis.

De là, elle rejoindra la voie ferrée à la station de Schoban-Bey. Ensuite elle suivra la voie ferrée de Bagdad dont la plate-forme restera en territoire ottoman jusqu'à Nouseïbine. Enfin elle rejoindra le coude du Tigre, au nord d'Azekh, et suivra l'Euphrate jusqu'à Djeziret-Ibn-Omar.

La ligne des douanes turques sera installée au nord de la voie, et la ligne des douanes françaises au sud.

Quatre jours plus tard, le 13 mars, une entente d'ordre économique intervenait entre l'Italie représentée par le comte Sforza, et Bekir-Samy Bey (1).

DEUXIÈME ACCORD FRANCO-TURC

20 octobre 1921

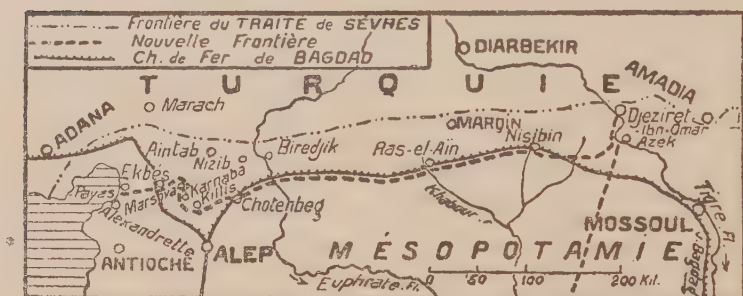
L'accord franco-turc du 9 mars 1921 n'avait qu'un caractère provisoire. Un accord plus général était prévu à l'article 1^{er} des annexes. Il fut signé le 20 octobre, après maintes tergiversations par M. Franklin-Bouillon (2) et Youssouf Kemal Bey, ministre des Affaires étrangères du Gouvernement d'Angora.

1. Voir le texte complet de cet accord dans l'*Europe nouvelle* du 28 mai 1921.

2. Le point de vue grec concernant cet accord a été exposé dans une brochure de E. Nicol, intitulé : *Angora et la France* (Une réponse à M. Franklin-Bouillon). Paris, Société générale d'Impimerie et d'Édition, 1922.

La frontière qui sépare la Syrie de la Turquie restait à quelques détails près, sans changements (1).

Le même régime est prévu pour Alexandrette. La Turquie accepte le transfert de la concession du chemin de fer de Bagdad entre Pozanti et Nouseïbine ainsi que des divers embranchements construits dans le vilayet d'Adana à un groupe français. Mais.



Ligne frontière établie par l'accord du 20 octobre 1921 entre la Syrie et la nouvelle Turquie

aucune allusion n'est faite à la collaboration économique franco-turque, prévue au paragraphe G du

1. Texte nouveau :

Art. 8 de l'accord du 20 octobre 1921 :

« La ligne mentionnée à l'article 3 est fixée et précisée comme suit :

La ligne-frontière partira d'un point à choisir sur le golfe d'Alexandrette, immédiatement au sud de la localité de Payas, et se dirigera sensiblement vers Meïdan-Ekbès (la station de chemin de fer et la localité restant à la Syrie).

De là, elle s'infléchira vers le sud-est, de manière à laisser à la Syrie la localité de Marsova, et à la Turquie celle de Karnaba, ainsi que la ville de Killis ; de là, elle rejoindra la voie ferrée, à la station de Schoban-Bey. Puis elle suivra la voie ferrée de Bag-

précédent accord, ni au maintien des œuvres scolaires, hospitalières et d'assistance (1).

L'accord séparé intervenu entre la France et la Turquie, fut vivement attaqué par la presse et le Gouvernement britanniques. Lord Curzon échangea à ce sujet plusieurs lettres avec M. de Montille de l'Ambassade de France.

Celui-ci fit répondre que la France n'avait que deux alternatives, savoir : maintenir les effectifs de

dad dont la plate-forme restera sur le territoire turc jusqu'à Nouseïbine.

De là, elle suivra la vieille route entre Nouseïbine et Djeziret-lbn-Omar où elle rejoindra le Tigre. Les localités de Nouseïbine et de Djeziret-lbn-Omar ainsi que la route, resteront à la Turquie, mais les deux pays auront les mêmes droits pour l'utilisation de cette route.

Les stations et gares de la section entre Tchoban-Bey et Nouseïbine appartiendront à la Turquie, comme faisant partie de la plate-forme du chemin de fer.

Une commission composée des délégués des deux parties sera constituée dans un délai d'un mois à partir de la signature du présent accord pour fixer la ligne sus-mentionnée. Cette commission procédera aux travaux dans le même délai.

Art. 9. — Le tombeau du Suleiman Chah, le grand-père du Sultan Osman, fondateur de la dynastie ottomane (tombeau connu sous le nom de Turc-Mézari) situé à Djarbet-Kalessi, restera avec ses dépendances, la propriété de la Turquie, qui pourra y maintenir des gardiens et y hisser le drapeau turc (*l'Europe nouvelle*, 5 novembre 1921).

1. Il est simplement fait allusion à ces questions, sans engagement ferme de la part de la Turquie, dans une lettre de Yousouf-Kemal Bey à M. Franklin Bouillon. Cette lettre était surtout destinée à faire accepter par le Gouvernement français les termes du nouvel accord. Les mines de fer, de chrome et d'argent de la vallée de Harchite sont cependant concédées d'une façon officielle à un groupe français pour une période de quatre-vingt-dix-neuf ans.

ses troupes en Cilicie, et y continuer la guerre ou bien négocier avec l'autorité *de facto* qui commandait les troupes turques dans cette région. Il ajoutait que le directeur des Affaires politiques avait fait observer à l'Ambassade anglaise à Paris que cet accord ne constituait pas un traité de paix, mais simplement un arrangement ne portant que sur des affaires purement locales, et que si cet accord avait constitué un traité au sens véritable du mot il aurait dû être soumis à la ratification du Parlement (1).

On sait les événements qui se succédèrent en 1922.

Le Gouvernement grec encouragé par M. Lloyd George et lord Curzon, voulut maintenir ses positions en Asie-Mineure (2) mais ne sut résister à l'habile stratégie de Mustapha Kemal. Ce fut la débâcle suivie de l'évacuation précipitée de Smyrne.

La Grande-Bretagne, toujours hypnotisée par Constantinople, se fortifia à Tchanak pour s'opposer au besoin par la force à la violation de la zone neutre des Détroits.

Mais la France et l'Italie déclarèrent qu'elles n'interviendraient pas dans un conflit éventuel avec la Turquie. C'est alors que M. Franklin-Bouillon fut

1. Voir dans le n° du *Temps* du 8 janvier 1922 : « l'Angleterre et l'accord d'Angora ».

2. Nous nous permettons de renvoyer aux articles publiés en 1923 dans le *Matin*, sur l'intervention du Foreign Office auprès de MM. Venizelos et Gounaris.

délégué pour jouer le rôle de médiateur entre Turcs et Anglais. Il s'acquitta fort bien de sa mission ; un armistice fut signé à Moudania et l'on décida de réunir une conférence à Lausanne pour l'élaboration d'un nouveau traité, entre la Turquie d'une part, les Grecs et les Alliés d'autre part.

LE TRAITÉ DE LAUSANNE

24 juillet 1923 (1)

Les négociations commencées en novembre 1922, furent laborieuses. La Turquie notamment, revendiquait avec insistance la région de Mossoul. Devant cette obstination, Lord Curzon n'hésita pas à interrompre les pourparlers qui reprirent seulement au mois d'avril 1923.

Le 24 juillet, furent enfin signés le traité de paix et la convention concernant le nouveau régime des Détroits.

1. Accord Chester. — On a beaucoup parlé, au moment des négociations de Lausanne d'un accord « Chester » avec le gouvernement d'Angora.

Cet accord devait servir d'aboutissement à un programme de travaux publics dont la famille Chester, de père en fils, assiégeait dès 1909, le gouvernement ottoman.

Il s'analysait en une option prolongée sur tout un système d'ailleurs grandiose de chemins de fer à construire, de ports à aménager, de mines à exploiter, de machines agricoles à importer en Anatolie.

C'était la main-mise de la finance américaine sur presque toutes les richesses de l'Asie-Mineure.

L'accord Chester, dans certaines de ses parties, lésait gravement les intérêts des concessions françaises. La moitié du réseau

Ces textes, dans le détail desquels nous ne saurions entrer, élargissent les frontières turques et abolissent les diverses servitudes établies par le traité de Sèvres.

Aucune allusion n'y est faite au régime instauré en Syrie et Palestine.

Les alliés ont sans doute considéré qu'il s'agissait là d'une question définitivement réglée entre eux et la Société des Nations.

Mais, en ce qui la concerne, la Turquie déclare : « renoncer à tous droits et titres de quelque nature que ce soit sur ou concernant les territoires situés au delà des frontières prévues par le présent traité et sur les îles autres que celles sur lesquelles la souveraineté lui est reconnue par ledit traité, le sort de ces territoires et îles étant réglé ou à régler par les intéressés » (art. 16).

Il est précisé que les dispositions de cet article ne

Chester, surtout depuis qu'il avait été étendu à la ligne Samsoun-Sivas et à ses embranchements, avait été concédé à un groupe français, dès 1914.

Il s'agit du réseau dit « de la Mer Noire » qui avait été accordé à cette date, à la Régie générale des chemins de fer et travaux publics, société française qui a participé à la construction de la plupart des chemins de fer d'Europe et d'Asie et qui en exploite actuellement près de 2.000 kilomètres.

L'accord Chester, on le sait, a été annulé (v. *le Matin* du 4 novembre 1923).

Pour de plus amples renseignements, se référer à un article de la *Revue politique et parlementaire* du 10 mai 1923, intitulé : « le projet Chester et les concessions françaises en Anatolie ». Consulter également le n° du *Temps* du 24 avril 1923.

porteront pas atteinte aux stipulations particulières intervenues ou à intervenir entre la Turquie et les pays limitrophes en raison de leur voisinage.

Et cette réserve se justifie d'autant plus que l'article 8 est ainsi conçu :

« La frontière de la Turquie est fixée comme il suit :

1° Avec la Syrie ;

La frontière définie dans l'article 8 de l'accord franco-turc du 20 octobre 1921.

2° Avec l'Irak ;

La frontière entre la Turquie et l'Irak sera déterminée à l'amiable entre la Turquie et la Grande-Bretagne dans un délai de neuf mois.

A défaut d'accord entre les deux gouvernements, dans le délai prévu, le litige sera porté devant le Conseil de la Société des Nations.

Les gouvernements turc et britannique s'engagent réciproquement à ce que, en attendant la décision à prendre au sujet de la frontière, il ne sera procédé à aucun mouvement militaire ou autre de nature à apporter un changement quelconque dans l'état actuel des territoires dont le sort définitif dépendra de cette décision » (1).

Le traité de Lausanne, mettait fin à l'état de guerre en Orient et il consacrait d'une façon formelle

1. Actes signés à Lausanne le 30 janvier et le 24 juillet 1924. Paris, Imprimerie Nationale, 1923.

l'abandon par la Turquie de tous droits sur la Syrie, la Palestine et la Mésopotamie.

Au point de vue des relations des Alliés entre eux, et de leurs rapports avec la Turquie, le sort de ces territoires se trouvait ainsi définitivement réglé.

Deuxième Partie

STATUT JURIDIQUE

DES ANCIENS TERRITOIRES TURCS
PLACÉS SOUS MANDAT

Dans les chapitres qui précèdent nous avons passé en revue les traités qui établissent le statut politique des territoires détachés de l'empire ottoman : Syrie, Palestine, Mésopotamie.

Le statut juridique appliqué à ces territoires par les Puissances alliées et associées se trouve défini par l'article 22 du Pacte de la Société des Nations ainsi conçu :

« Les principes suivants, s'appliquent aux colonies et territoires qui, à la suite de la guerre ont cessé d'être sous la souveraineté des Etats qui les gouvernaient précédemment et qui sont habités par des peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes, dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. Le bien-être et le développement de ces peuples forment une mission sacrée de civilisation et il convient d'incorporer dans le présent Pacte des garanties pour l'accomplissement de cette mission.

« La meilleure méthode de réaliser pratiquement ce principe est de confier la tutelle de ces peuples aux nations développées, qui, en raison de leurs ressources, de leur expérience et de leur position géographique, sont le mieux à même d'assumer cette res-

ponsabilité et qui consentent à l'accepter : elles exerceraient cette tutelle en qualité de mandataires et au nom de la Société.

« Le caractère du mandat doit différer suivant le degré de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et toutes autres circonstances analogues.

« Certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes, peut être reconnu provisoirement, à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration, jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules. Les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du mandataire.

« Le degré de développement où se trouvent d'autres peuples, principalement ceux de l'Afrique centrale, exige que le mandataire y assume l'administration du territoire à des conditions qui, avec la prohibition d'abus, tels que la traite des esclaves, le trafic des armes, et celui de l'alcool, garantissent la liberté de conscience et de religion, sans autres limitations que celles que peut imposer le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, et l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales, et de donner aux indigènes une instruction militaire, si ce n'est pour la police ou la défense du

territoire, et qui assureront également aux autres membres de la Société des conditions d'égalité pour les échanges et le commerce.

« Enfin, il y a des territoires, tels que le Sud-Ouest africain et certaines îles du pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties prévues plus haut dans l'intérêt des populations indigènes.

« Dans tous les cas, les mandataires doivent envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont ils ont la charge.

« Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire, n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.

« Une commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats » (1).

1. Traité de Paix entre les Puissances alliées et associées et l'Allemagne, et Protocole, signées à Versailles le 28 juin 1919. Paris, Imprimerie Nationale.

Avant d'étudier le régime instauré par cet article, et l'application pratique qui en a été faite en Orient, il convient de répondre à quelques questions préliminaires.

Quelles sont les origines de la théorie des mandats et comment les Alliés ont-ils été amenés à incorporer l'article 22 au Pacte de la Société des Nations ?

Les principes nouveaux, énoncés dans cet article, ont-ils entraîné une modification des règlements territoriaux dont nous avons donné la nomenclature ?

La Société des Nations devait-elle jouer et a-t-elle joué un rôle dans la question de l'attribution des mandats ?

Notre deuxième partie se trouvera de ce fait divisée en quatre chapitres.

a) Origines de la théorie des mandats et de l'art. 22 du Pacte de la Société des Nations.

b) L'article 22 et les accords interalliés relatifs à l'Orient.

c) La Société des Nations et l'attribution des mandats orientaux.

d) Analyse juridique de l'article 22 et des textes qui en sont l'application.

CHAPITRE PREMIER

ORIGINES DE LA THÉORIE DES MANDATS ET DE L'ARTICLE 22

C'est au président Wilson que revient le mérite d'avoir conçu et imposé le système des mandats. Pour s'en convaincre, il suffit de relire ses discours et de rappeler le rôle qu'il a joué à la Conférence de la Paix.

Déjà, en avril 1915 — bien avant que le général Smuts ait publié sa fameuse brochure sur la Ligue des Nations (1) — le président Wilson énonce les principes de colonisation appliqués par les Etats-Unis, principes qui, d'après lui, devraient s'imposer à toutes les démocraties :

« Nous sommes la nation médiatrice entre toutes. Nous ne réclamons à personne un pied de territoire. Si nous avons été obligés par les circonstances, ou si nous nous sommes cru obligés par les circonstances, dans le passé, à nous emparer de territoires que dans d'autres conditions nous n'eussions jamais songé à prendre, je suis en droit, j'en suis sûr, d'affirmer que nous considérons comme notre devoir, d'administrer

1. Major Smuts; *la Ligue des Nations : suggestions pratiques*.

ces territoires non pour nous-mêmes, mais au profit du peuple qui vit dans ces régions, d'accepter cette charge comme une responsabilité pour nos consciences. Nous n'estimons pas qu'il s'agisse d'une entreprise à exploiter pour le mieux de nos intérêts, nous pensons que nous sommes seulement des gérants investis d'une grande mission, pour ceux auxquels elle revient, des gérants, toujours prêts à passer la main à qui de droit dès que la chose apparaîtra possible et opportune. »

Ces lignes ne portent-elles pas en germe, quelques-unes des idées exprimées dans l'article 22 : administration des pays occupés, non dans l'intérêt de l'occupant, mais pour le bien-être et le développement de la population indigène ; éducation et formation progressive de cette population pour lui permettre d'arriver à se gouverner elle-même ?

Le président Wilson ne se départira pas un seul instant de ces concepts larges et généreux. Au contraire, il cherchera à les formuler d'une façon de plus en plus précise, et deviendra l'apôtre des petits peuples et des nations opprimées. Il veut surtout que sa voix soit entendue par ceux qui, à l'issue de la guerre seront appelés à déplacer les frontières existantes et à créer de nouveaux Etats.

Au mois de décembre de la même année, il parle au Congrès en ces termes : « Conquête et domination ne font pas partie du programme des grandes

démocraties et ne s'accordent pas avec leurs principes. »

Le 27 mai 1916, il harangue les membres de la Ligue pour imposer la paix : « Les intérêts de toutes les nations sont aussi les nôtres. Nous sommes les partenaires des autres peuples. Ce qui affecte l'humanité nous concerne aussi bien que les nations de l'Europe ou de l'Asie... Il faut un accord universel en vue d'un objet cher à tous, et cet objet se définit essentiellement : le respect absolu des droits des peuples et de l'humanité.....

Voici donc nos conditions fondamentales : 1° chaque peuple a le droit de choisir la souveraineté sous laquelle il doit vivre ; 2° les petites nations de l'Univers ont droit au même respect de leur indépendance et de leur intégrité que les grands et puissants Etats. »

En janvier 1917, reprenant les traditions de Washington et d'Adams, le Président s'adresse directement aux sénateurs :

« J'ai la conviction que tous les hommes d'Etat, de tous les pays, conviennent..... que désormais devraient être inviolablement garantis la vie, le culte et le développement industriel et social de tous les peuples qui ont vécu jusqu'ici sous la domination de gouvernements attachés à une foi et à des desseins contraires aux leurs propres..... Je propose, en somme, que les nations adoptent d'un commun accord, la

doctrine du président Monroë comme doctrine mondiale, qu'aucune nation ne cherche à imposer sa domination à une nation ou à un peuple quelconque, mais que chaque peuple soit laissé libre de déterminer lui-même son propre régime et la manière dont il veut se développer, sans être gêné, menacé ou effrayé, le petit aussi bien que le grand et le puissant. »

Et il conclut : « Je propose un gouvernement par le consentement des gouvernés ! »

C'est du reste pour défendre cet idéal que les Etats-Unis déclarent en avril la guerre à l'Allemagne : « Maintenant que nous voyons les faits dégagés du voile des faux semblants, nous sommes heureux de combattre pour la paix définitive du monde, pour la libération des peuples, pour le droit des nations grandes et petites de choisir leur genre de vie et leur forme de gouvernement. »

Nous pourrions accumuler les citations ; nous terminerons par le grand discours du 8 janvier 1918, dans lequel le Président résume en quatorze points les conditions essentielles de la paix. Ces quatorze points, nous les avons tous encore présents à la mémoire, pour qu'il soit nécessaire de les reproduire ici.

Ils constituent l'application, aux problèmes nés de la guerre, des théories développées par le Président dans ses écrits antérieurs.

Les cinquième et douzième points ont trait à la question qui nous intéresse spécialement :

« Un règlement librement débattu, dans un esprit large et absolument impartial de toutes les revendications coloniales, fondé sur ce principe rigoureusement observé, que, pour résoudre un problème de souveraineté, les intérêts des populations en cause pèseront d'un même poids que les revendications équitables du gouvernement dont les titres sont examinés... »

« Aux régions turques de l'Empire ottoman actuel, devra être assurée une souveraineté non contestée, mais aux autres nationalités soumises au joug turc, on devra garantir une sécurité absolue d'existence, la pleine possibilité d'un développement autonome, sans entraves. »

Telle est la doctrine que le président Wilson défendra âprement devant la Conférence de la Paix.

Dans ces conditions, prétendre que la Théorie des Mandats est l'œuvre exclusive du général Smuts, c'est commettre une injustice. Nous croyons, pour notre part, que les fondements de ce système ont été jetés par le président Wilson. Au général Smuts revient le mérite de l'avoir présenté sous une forme plus concrète et étayé d'une armature juridique (1).

1. Tous les textes que nous citons dans ce chapitre, sont extraits de l'ouvrage suivant : Président W. Wilson, *Messages, discours, documents diplomatiques, relatifs à la guerre mondiale* (traduction conforme aux textes officiels par Désiré Roustan, 2 volumes. Bossard, 1919).

CHAPITRE II

L'ARTICLE 22, ET LES ACCORDS INTERALLIÉS RELATIFS A L'ORIENT

Les difficultés rencontrées par le président Wilson à la Conférence de la Paix pour faire triompher la doctrine américaine, prouve bien qu'il s'agissait d'idées originales, plus hardies que les conceptions européennes de « colonie » et de « protectorat ».

Et si des obstacles ont surgi sur sa route, c'est précisément parce que certains principes énoncés dans l'article 22 — en raison même de leur nouveauté — étaient susceptibles d'entraîner des conséquences politiques auxquelles les alliés ne s'étaient nullement préparés.

L'article 22 ne dit-il pas, en effet, que le choix de la puissance mandataire doit dépendre en premier lieu des vœux exprimés par les populations intéressées ?

Telle qu'elle est énoncée, cette clause pouvait remettre en jeu tous les accords péniblement négociés entre alliés avant la signature du Pacte.

Or, ni la France ni l'Angleterre n'étaient disposées, au cas où la Conférence de la Paix l'aurait demandé, à évacuer les régions qu'elles avaient conquises et qu'elles administraient depuis de longs mois.

D'autre part, et nous l'avons suffisamment montré dans les premiers chapitres de cette étude, les alliés n'avaient tenu aucun compte des aspirations nationales qui agitaient le Proche-Orient. La Palestine avait été détachée de la Syrie, contre l'assentiment de tous les Syriens. Dès l'année 1917, Lord Balfour avait promis aux Israélites la création d'un foyer juif à Jérusalem. Bien plus, l'Angleterre cherchait par tous les moyens à éluder ses engagements vis-à-vis de la France et à créer à Damas un Etat arabe avec Feyçal pour roi.

Procéder à un plébiscite dans de telles conditions, c'était pour la Grande-Bretagne compromettre des résultats politiques acquis au prix d'innombrables intrigues et de non moins innombrables billets de banque. C'était pour la France, courir le risque de voir les indigènes travaillés par Feyçal et Allenby émettre un vote contraire à ses intérêts en Syrie.

Ainsi, le président Wilson allait se heurter non seulement aux « accords secrets » signés par les alliés au cours de la guerre, mais à une rivalité franco-anglaise très accentuée en Syrie, et à toutes les ambitions locales, suscitées par cette désastreuse rivalité.

Laissons la parole à M. William Linn Westermann, délégué américain à la Conférence de la Paix :

« A la Conférence de Paris, les affaires syriennes devaient se trouver également affectées par l'incom-

patibilité flagrante qui existait entre les traités secrets et les aspirations arabes, entre la diplomatie de la guerre et la nouvelle doctrine du droit des peuples de disposer d'eux-mêmes, ainsi que par les haines locales, basées sur la diversité des confessions religieuses.

« Le 9 novembre 1918, le général Allenby permit la publication en Palestine d'une déclaration officielle par laquelle les Gouvernements français et anglais promettaient d'aider et d'encourager l'établissement de gouvernements indigènes en Syrie et en Mésopotamie. Ces gouvernements devaient être l'expression de la libre volonté et de l'initiative des peuples intéressés. Cette promesse solennelle ne fut pas tenue.

« L'Emir Feyçal (complètement asservi aux Anglais), vint à Paris, demandant l'indépendance, même sous un mandat, si c'était nécessaire, de toutes les régions arabes de la Turquie. Il demandait aussi que le Conseil suprême allié envoyât sur place une commission interalliée chargée de rechercher quelle sorte de gouvernement les Arabes désiraient réellement. Il parla en arabe devant le Conseil des Dix, racontant l'aide apportée aux alliés par le corps arabe de chameaux.

« Un grand Américain, le Dr Howard Bliss vint aussi de Syrie, demandant indépendamment de Feyçal qu'une commission d'enquête fût envoyée en Syrie. Sans songer aux résultats, il croyait que c'était pour les puissances occidentales une question de bonne

foi que de tenir la promesse implicitement contenue dans la déclaration Allenby : à savoir que les Arabes eussent une chance de faire connaître leurs désirs...

« Enfin, après bien des discussions et de laborieuses négociations diplomatiques, le Conseil suprême décida d'envoyer une commission en Syrie. Les Français y étaient entièrement opposés et firent toute l'obstruction possible. Leur politique officielle consistait à s'en tenir aux termes de l'accord Sykes-Picot.

« Après deux mois de pourparlers inutiles, le président Wilson, exaspéré, se décida à envoyer une commission américaine d'enquête, chargée de rechercher ce que les Arabes voulaient réellement. Cette commission — la commission Crane-King — partit au début du mois de juin pour la Syrie et revint en septembre. Les résultats de cette enquête n'ont jamais été publiés et on ne peut que se livrer à des conjectures sur les véritables raisons de leur suppression, mais le bruit courut que le désir de la presque totalité de la population syrienne était en faveur d'un mandat américain sur toute la Syrie.

« Si c'était impossible, ils préféreraient un mandat britannique à un mandat français.

« En décembre 1919, le Gouvernement américain mit fin à sa participation active aux travaux de la Conférence. Cet événement écartait le principal obstacle au règlement des problèmes orientaux en ce sens qu'aucune force dans le Conseil suprême ne s'oppo-

sait plus aux traités secrets. Leur application se trouva dès lors assurée » (1).

Sans vouloir apprécier l'exactitude de certaines allégations de M. Westermann, bornons-nous à retenir cet aveu :

Sur le terrain politique, le président Wilson n'a pas réussi à imposer aux alliés le respect des règles prescrites par l'article 22 pour l'attribution des mandats orientaux.

Ces règles se trouvent ainsi n'avoir entraîné aucune modification aux accords que nous avons précédemment exposés : La France a continué à occuper la Syrie, l'Angleterre est restée maîtresse de la Palestine et de la Mésopotamie.

En même temps qu'il posait la question du Proche Orient, l'article 22 paraissait devoir résoudre le problème arménien. La population arménienne ne faisait-elle pas partie des communautés qui avaient cessé d'appartenir à l'empire ottoman ? Le régime des mandats pouvait et devait donc lui être appliqué.

Et cette tâche semblait d'autant plus facile que « l'accord Sazonoff-Paléologue gisait dans les ruines de l'empire russe et que la question de Constantinople et des quatre vilayets arméniens cessait d'être irritante ».

1. Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919, *Histoire de la Conférence de la Paix*, par les délégués américains publiée par le colonel House et Ch. Seymour. Payot, 1923 ; André Tardieu, *la Paix*. Payot, 1921.

Mais continuons à citer M. Westermann :

« Le président des Etats-Unis occupait le fauteuil sur lequel Sasonoff ou Isvolsky s'attendaient à s'asseoir.

« Il eut d'ailleurs paru naturel à tout le monde de voir les Etats-Unis remplacer la Russie dans le règlement de la question d'Orient. N'avaient-ils pas déjà, pendant la guerre accepté d'occuper la place laissée vacante par la catastrophe russe, sous certaines conditions compatibles avec les idéals politiques propres à l'Amérique ? Les Arméniens désiraient une pareille issue de tout leur cœur. L'opinion libérale en Angleterre et en France insistait auprès de notre délégation pour lui démontrer la nécessité urgente de l'établissement d'un mandat américain sur l'Arménie. Je partageais alors cette opinion et je continue à la partager. Quant au président Wilson, même s'il appuyait fortement ce projet, je n'ai jamais entendu dire par personne qu'il ait jamais fait une promesse qui put en quoi que ce soit empiéter sur les droits constitutionnels du peuple américain qui devait, en définitive, régler cette question par l'intermédiaire de ses représentants au Congrès » (1).

Ainsi, les Etats-Unis étaient sollicités de tous côtés et par le peuple arménien lui-même pour accepter ce mandat.

1. Ce qui se passa réellement à Paris en 1918-1919 (*op. cit.*), chap. VIII : « Le problème arménien et le démembrement de la Turquie. »

Au point de vue territorial ;

« Les efforts des deux délégations arméniennes tendaient à obtenir l'établissement d'un état indépendant comprenant les Arméniens de la Transcaucasie russe, ceux des quatre vilayets arméniens de la Turquie et englobant au sud une partie de la Cilicie, de manière à déboucher sur la Méditerranée à la baie d'Alexandrette.

« Mais ces prétentions, ajoute M. Westermann, ne pouvaient guère se concilier avec les dispositions stipulées en faveur de la France par le traité Sykes-Picot. En conséquence, la Cilicie et l'Anatolie centrale restent à la Turquie et sont désignées dans l'accord tripartite comme rentant dans la sphère d'influence française ; une fois de plus les traité secrets ont triomphé dans la bataille diplomatique. »

Le délégué américain semble insinuer que les prétentions françaises sur la Cilicie ont contribué à faire échouer le programme arménien.

On ne saurait être plus injuste. Le Gouvernement français n'avait aucune raison de préférer une Cilicie turque à une Cilicie arménienne.

Et si l'Arménie n'a pas aujourd'hui l'indépendance qui lui a été promise, ce n'est pas que Nuber Pacha ait mal défendu la cause de ses concitoyens devant le Conseil suprême, ni que les alliés aient négligé de revendiquer cette indépendance dans le Traité de Sèvres. C'est parce que les Etats-Unis ont refusé d'as-

sumer les responsabilités d'un mandat sur ces montagnes dénudées de l'Asie-Mineure, et que ces montagnes ont vu déferler, quelques mois plus tard, les flots envahisseurs du bolchevisme russe et du nationalisme turc.

CHAPITRE III

LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET L'ATTRIBUTION DES MANDATS ORIENTAUX

Ainsi donc la Conférence de la paix — pendant la longue élaboration de l'article 22 et malgré les principes posés par cet article — n'avait pas réussi à apporter une modification quelconque aux accords fixant le statut politique de l'Orient. Ces accords demeuraient intangibles et devaient le rester même à l'égard de la Société des Nations.

Il eut été pourtant normal de lui reconnaître le droit d'intervenir dans l'attribution des mandats. N'était-elle pas instituée pour défendre les principes exprimés dans le Pacte ? Or, l'article 22, en parlant des communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman, stipule d'une façon expresse que « les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du mandataire ».

La Société des Nations n'avait-elle pas le devoir de vérifier si cette condition essentielle était remplie ?

Les rédacteurs du Pacte ont d'autre part, précisé que les Puissances tutrices exerceront leur tutelle en qualité de mandataires et au nom de la Société.

Les Puissances tutrices étant les mandataires de la Société des Nations, n'eut-il pas été normal qu'elles fussent mandatées par celle-ci et non par le Conseil suprême ?

Autant de raisons qui auraient dû décider les alliés à se tourner vers la Haute Assemblée pour l'attribution des mandats. Mais, adopter cette solution, c'était remettre, encore une fois en jeu tous les traités conclus dans le passé. Et nous avons vu avec quelle obstination ces traités ont été défendus par les délégués français et anglais à la Conférence de la Paix.

Les Puissances Alliées préférèrent donc se réserver le droit de choisir elles-mêmes les mandataires et ce droit fut inscrit dans les Traités de Sèvres et de Versailles (art. 116 et 119 du Traité de Versailles et art. 94 al. 3 du Traité de Sèvres). C'était laisser aux arrangements conclus entre eux avant la Conférence toute leur force exécutoire. M. Larnaude le dit du reste textuellement, dans une brochure sur la Société des Nations :

« C'est d'ailleurs non pas la Société des Nations, mais le Conseil Suprême qui donne en principe le mandat au nom des membres de la Société et ce n'est qu'à défaut qu'il est statué sur tous ces points par le Conseil. Mais, comme je l'ai déjà remarqué, c'est toujours au Conseil qu'est envoyé le rapport annuel concernant les territoires dont le mandataire a la charge.

« Le travail du Conseil est d'ailleurs préparé et facilité par une commission permanente, chargée de recevoir et d'examiner ces rapports annuels et de donner au Conseil son avis sur toutes les questions relatives à l'exécution des mandats » (1).

M. Léon Bourgeois déclare de même :

« Il n'appartenait pas à la Société des Nations de déterminer quelles seraient les régions placées sous mandat, ni à quel mandataire elles seraient confiées; ce n'est même qu'à défaut de convention antérieure entre les membres de la Société, que le Conseil aurait pu statuer sur le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire.

« En revanche, le mandataire est tenu d'envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont il a la charge et une commission permanente doit recevoir et examiner les rapports annuels des mandataires et donner au Conseil son avis sur toutes les questions relatives à l'exécution des mandats » (2).

Mais alors, pourquoi tout ce bruit fait autour de la ratification des mandats par la Société des Nations ?

Pourquoi les délégués de certaines minorités ethniques se sont-ils cru autorisés à faire entendre leur voix à Genève, dans l'espoir de voir modifier les accords politiques élaborés par les Alliés ?

1. La Société des Nations, Conférences faites à l'Ecole supérieure de Guerre, 1920 et 1921. Paris, Imprimerie Nationale.

2. *L'Œuvre de la Société des Nations, 1920-1923*, par M. Léon Bourgeois. Paris, Payot, 1923.

La Société des Nations n'a jamais été appelée à se prononcer sur le choix de telle ou telle nation comme puissance mandataire, mais simplement à ratifier les textes établis par ces puissances pour l'administration des territoires confiés à leurs soins (1).

Cette ratification était le premier des actes qui lui incombaient, en vertu de l'article 22. C'était aussi le plus important, puisqu'il était destiné à homologuer la charte nouvelle établie par les puissances tutrices sur les territoires confiés à leurs soins.

Mais cette mesure elle-même d'ordre plutôt juridique, n'a pu être exécutée dans un esprit de neutralité et d'indépendance. Dans cette question comme dans bien d'autres, des difficultés politiques sont venues compliquer la tâche du Conseil.

Dès le mois d'août, celui-ci avait demandé aux Alliés de lui désigner les puissances auxquelles ils avaient décidé d'attribuer les mandats prévus par l'article 22 :

1° De lui faire connaître les limites des territoires soumis à ces mandats;

2° De lui communiquer les termes et conditions des mandats proposés.

En même temps, il chargeait le secrétaire général

1. On trouve du reste la confirmation officielle de cette interprétation dans les considérants placés en tête du mandat français sur la Syrie et du mandat britannique sur la Palestine. V. ces textes en « Appendice ».

de préparer un projet d'organisation et de règlement pour la commission permanente de contrôle.

Mais à la réunion de la première assemblée en novembre 1920, le Conseil Suprême n'avait pas encore envoyé au Conseil de la Société les réponses sollicitées. Retard explicable, puisqu'à cette époque, nous l'avons vu, l'accord n'était pas encore fait entre alliés sur la délimitation des principaux territoires à placer sous mandat.

A défaut de mieux, le Conseil procéda au cours de cette première assemblée à la constitution de la commission permanente. La commission se composerait de 9 membres nommés individuellement par le Conseil et dont la majorité devrait appartenir à des Etats non mandataires. Aucun d'entre eux ne devrait occuper une situation qui le mit sous la dépendance directe de son Gouvernement. Elle aurait à examiner les rapports annuels des puissances mandataires, rapports qui lui seraient remis par les représentants autorisés des gouvernements. Ceux-ci pourraient assister à la discussion et donner tous avis utiles. La Commission transmettrait après étude les rapports au Conseil en y joignant ses propres observations et celles des représentants autorisés des Gouvernements.

La Commission se réunit pour la première fois le 4 octobre 1921. M. Beau, ancien gouverneur de l'Indo-

Chine et ancien ambassadeur de France à Berne en faisait partie.

C'est également pendant la réunion de la première assemblée, que le Conseil, en présence d'une réponse partielle du Conseil Suprême, put valider le 17 septembre 1920 un certain nombre de mandats C, notamment le mandat sur les possessions allemandes nord-équatoriales de l'océan Pacifique, attribué au Japon.

A sa douzième session à Paris, en février 1921, le Conseil espérait pouvoir valider les mandats A et B lorsqu'un événement imprévu suscita un nouveau retard de plus d'une année.

En effet, pendant qu'il était en session, il reçut de l'ambassadeur des Etats-Unis à Paris, une note du gouvernement américain protestant contre l'attribution et la définition des termes des mandats sans accord préalable avec le gouvernement de Washington.

En ce qui concerne l'attribution et spécialement l'attribution de l'île de Yap au Japon, visée dans la note, le Conseil n'eut qu'à indiquer (puisque c'était la conception admise), que cette attribution ne lui appartenait pas, étant du ressort exclusif des puissances alliées et associées.

Quant à la définition des termes des mandats, le Conseil décida, devant cette opposition, de surseoir à l'examen des mandats B et C jusqu'à ce que le gou-

vernement des Etats-Unis ait pu exprimer son opinion ; il en informa ce dernier et l'invita à se faire représenter dans les discussions ultérieures sur les mandats A et B.

A la session suivante, en juin, le Conseil n'avait reçu aucune réponse de Washington, mais on lui fit savoir officieusement que l'accord ne s'était pas encore établi entre les puissances alliées et l'Amérique.

Le Conseil décida alors d'informer les Puissances qu'il lui semblait impossible dans les conditions actuelles d'exercer les fonctions que lui assignait l'article 22 et il demanda aux dites puissances de s'efforcer d'arriver à une solution sur les points en discussion avec les Etats-Unis afin de permettre au Conseil de régler la question des mandats avant la prochaine assemblée. On arriva à cette date sans accord.

Cependant le Conseil avait tenu à spécifier à la demande de M. Bourgeois qu'il était bien entendu que le retard apporté à l'approbation des mandats ne saurait empêcher les Etats mandataires de poursuivre dans l'intérêt des populations elles-mêmes, l'œuvre d'administration entreprise sur ces territoires.

D'autre part, les puissances mandataires elles-mêmes avaient accepté de communiquer à la Commission permanente des mandats, à titre d'information, un rapport sur leur gestion.

C'est dans ces conditions que la question des man-

dat revint devant la seconde assemblée qui en confia l'examen à la sixième commission, mais pour aboutir à un nouvel ajournement de la discussion : « La Commission reconnaît qu'en ce qui concerne la zone sur laquelle doivent s'étendre les mandats A, des questions de politique générale sont actuellement impliquées dans le problème et il faut attendre la solution par les Etats eux-mêmes, de ces difficultés initiales et préalables avant d'arriver à la définition et à l'attribution des mandats. »

Du moins, le Conseil, donnant satisfaction aux vœux de l'Assemblée, ratifia-t-il le 2 octobre 1921, les mandats sur les anciennes colonies allemandes de l'Afrique équatoriale, du Togo et du Caméroun.

La question se trouvait donc à peu près réglée pour les mandats B, et put l'être définitivement en juillet 1922, l'accord s'étant fait avec les Etats-Unis.

Quant aux mandats A, les négociations se poursuivirent entre la France et l'Angleterre d'une part, les Etats-Unis d'Amérique d'autre part (1).

Au cours de la même session, le Conseil de la Société des Nations, réuni à Londres, fut invité à les ratifier. Des difficultés surgirent à la dernière minute.

D'une part, la France ne partageait pas le point de vue anglais, sur la composition de la commission instituée par l'article 14 du mandat palestinien.

1. Extrait de M. Léon Bourgeois, *op. cit.* Voir également *Le Temps*, n° de juillet-août 1922.

D'autre part, l'Italie, quelques jours avant la session, avait formulé auprès du Quai d'Orsay certaines représentations affectant ses [« intérêts moraux et matériels » en Syrie.

M. R. Viviani, qui, à la demande de M. Poincaré, était allé remplacer M. Léon Bourgeois au Conseil, a publié à son retour de Londres, dans divers journaux, un résumé des délibérations ardues qui surgirent à ce moment entre les représentants des différentes puissances.

Les difficultés venaient de deux sources.

Pour le mandat de Palestine, la difficulté venait de l'article 14, qui vise, ou du moins qui visait, les rapports du mandataire, c'est-à-dire de la Grande-Bretagne avec les lieux saints. On sait qu'il y a en Palestine plusieurs lieux saints : il y a les sanctuaires musulmans, les sanctuaires chrétiens particuliers, et il y a enfin les deux lieux saints catholiques, illustrés dans toute l'histoire : La Grotte de la Nativité et le Saint Sépulcre.

Pour les lieux saints musulmans et les lieux saints particuliers, l'article 13 donnait à l'Angleterre mandatrice des droits définis ; mais, pour les deux lieux saints catholiques, le mandataire était dans l'obligation de faire nommer une commission spéciale, chargée de veiller à leur administration.

C'est ici que commençaient les difficultés entre l'interprétation anglaise d'une part, et l'interprétation

française de l'autre. Deux questions étaient posées :

1^o Cette commission comprendrait-elle une majorité catholique ?

2^o Cette commission serait-elle provisoire, c'est-à-dire chargée de créer un statut nouveau différent du statut actuel, qui est l'ensemble de toutes les traditions, de toutes les querelles, de toutes les compétitions qui tournent autour des lieux saints ?

Sur la composition de cette commission, le texte anglais ne se prononçait pas ; sur les fonctions de celle-ci, ce texte déclarait que la commission serait provisoire, c'est-à-dire appelée à disparaître d'elle-même, une fois le statut actuel disparu.

La France a fait valoir, en dehors de la question de composition de la commission, qu'il n'était pas possible de confier à une commission, provisoire le soin de faire disparaître un statut plusieurs fois séculaire et qu'il fallait au contraire, une commission permanente d'arbitres, nommé par le pays mandataire (Grande-Bretagne), appuyé par le Conseil de la Société des Nations, et composée en principe, de représentants des nations catholiques, ainsi que des autres nations intéressées.

M. R. Viviani obtint le résultat suivant : il fut décidé que :

« Le mode de nomination des membres de la Commission, sa composition et ses fonctions, seront soumis à l'approbation du Conseil de la Société des

Nations, et que la Commission ne sera pas nommée et n'entrera pas en fonctions avant cette approbation » (nouvel art. 14).

Le mandat sur la Syrie devait à son tour être examiné par le Conseil ; mais là des difficultés d'un autre ordre surgirent.

Trois mois auparavant l'Italie avait négocié avec l'Angleterre certains arrangements touchant au mandat sur la Palestine, qui, bien entendu, lui étaient favorables. Six jours seulement avant la session elle formula, concernant le mandat syrien, des revendications assez importantes qui différaient de celles présentées à l'Angleterre.

Ayant obtenu satisfaction de l'Angleterre, elle désirait voter le mandat de Palestine, mais au sujet du mandat syrien, elle n'avait pu, une crise ministérielle italienne étant survenue, obtenir satisfaction et elle n'était pas prête à ratifier le texte français.

M. Viviani se voyait donc exposé à voir le mandat sur la Palestine voté et le mandat sur la Syrie ajourné.

Il souligna alors très habilement que la France allait être réduite à une situation intenable en Syrie, si dépourvue de mandat, elle avait à ses côtés, l'Angleterre pourvue du sien, et il demanda que l'on proclamât la solidarité des deux mandats.

Après un débat assez long, l'Angleterre finit par acquiescer à ses vues. De ce fait, le Conseil adopta

les articles des deux textes et décida qu'ils entreraient en vigueur le même jour, c'est-à-dire le jour où lui serait notifié l'entente franco-Italienne au sujet de la Syrie.

La France sortait ainsi de manière honorable des difficultés qui avaient surgi à Londres ; elle obtenait l'ajournement de l'article 14, le vote des articles de son mandat ; elle obtenait surtout que le mandat anglais en Palestine ne jouât pas avant le sien.

Voici le texte même de la résolution votée par le Conseil :

« Après les déclarations qui viennent d'être faites et vu l'accord de tous les membres du Conseil, les articles des mandats pour la Palestine et la Syrie sont approuvés. Les mandats entreront en vigueur automatiquement et en même temps dès que les gouvernements de la France et de l'Italie auront fait connaître au Président du Conseil de la Société des Nations qu'ils sont tombés d'accord sur certains points particuliers du dernier de ces mandats » (1).

Ainsi furent ratifiées à la cession de Londres, après maintes vicissitudes, les textes des mandats orientaux.

La Société des Nations avait procédé à la première et plus importante des mesures d'instruction que lui reconnaissait l'article 22.

1. *Journal officiel* de la Société des Nations, avril 1922, pp. 824 et 825.

Non seulement la France et l'Angleterre antérieurement désignées par le Conseil Suprême pour assumer la tutelle de la Syrie et de la Palestine se voyaient confirmer dans leurs droits, mais le statut juridique élaboré par elles pour ces territoires, recevait la sanction officielle de la Société des Nations.

Il nous reste à examiner quelles sont les lignes essentielles du système des mandats, en quoi il diffère des méthodes de colonisation pratiquées dans le passé et si les textes élaborés par les Puissances mandataires répondent véritablement aux principes posés par l'article 22.

CHAPITRE IV

ANALYSE JURIDIQUE DE L'ARTICLE 22 ET DES TEXTES QUI EN SONT L'APPLICATION (1)

Les principes dont s'inspire l'article 22. — Champ d'application de l'article 22. — Les différentes sortes de mandats, les mandats B et C. — Le mandat A. — Du contrôle de la Société des Nations dans le Système des mandats. — Les textes qui appliquent l'article 22.

LES PRINCIPES DONT S'INSPIRE L'ARTICLE 22

L'article 22 dont nous avons formulé le contenu doit être complété par l'article 23 du Pacte.

Les membres de la Société, dit cet article,

b) s'engagent à assurer le traitement équitable des populations indigènes dans les territoires soumis à leur administration;

1. Sur la question des Mandats voir : Geouffre de Lapradelle, *Cours de Doctorat*, année 1919-1920 ; Georges Scelle, *Le Pacte des nations et sa liaison avec le Traité de Paix* (Sirey, 1919) ; Larnaude, *op. cit.* ; D'Estournelles de Constant, *Ce que peut valoir le Pacte de la Société des Nations. Que devient la Société des Nations* (Grasset, 1920) ; Luquet, *le Mandat A et l'organisation du mandat français en Syrie* (Thèse Doctorat, juin 1923) ; Cioriceanu, *les Mandats Internationaux* (*Vie Universitaire*, 1921) ; Ihsan el Chérif, *la Condition Internationale de la Syrie* (*Vie Universitaire*, 1922) ; Hanotaux, *le Traité de Versailles* (Paris, 1919) ; René Pinon, *Cours professé à l'Ecole des Sciences Politiques en 1922-1923*.

d) chargent la Société du contrôle général du commerce des armes et des munitions avec les pays où le contrôle de ce commerce est indispensable à l'intérêt commun.

Ces textes consacrent la doctrine de la colonisation envisagée essentiellement comme une œuvre de civilisation.

Nous relevons tout de suite une rupture avec la tradition classique qui veut que les nations exercent leur tutelle colonisatrice au nom de leur souveraineté.

L'article 22 stipule, en effet, qu'elles l'exerceront, non plus au nom de leur souveraineté reconnue *a priori*, mais « en qualité de mandataires, au nom de la Société des Nations ». Ce n'est plus la souveraineté qui fonde et détermine les devoirs de tutelle ; ce sont au contraire ces devoirs de tutelle assumés *a priori* qui justifient et conditionnent le degré de souveraineté accordé.

Voilà la théorie nouvelle inspirée par la doctrine américaine et préconisée par le Président Wilson, théorie foncièrement différente des principes généralement admis en Europe.

Les Anglais paraissent avoir vite compris et reconnu les transformations juridiques découlant des articles 22 et 23 du Pacte. Dès le 4 février 1919 M. Balfour dans une allocution aux représentants de la Presse française, faisait une distinction très nette entre le

régime du mandat et celui de la pleine souveraineté. Il signalait entre les deux systèmes l'existence d'une « dissymétrie théorique » susceptible d'entraîner des progrès rapides dans le domaine de la colonisation : « Si le système du mandat, disait-il, fonctionne avec succès, l'opinion mondiale amènera sans doute, dans une certaine mesure, du moins, l'application de principes analogues dans les autres colonies. »

Le 14 mai, à la Chambre des communes, M. Chamberlain, interprétant la même idée, affirmait... « aucun de ces territoires ne deviendra une colonie. »

En France, le caractère spécial et nouveau de ces principes, ne fut pas, au début, souligné avec la même précision. M. Louis Barthou dans son rapport général ne donne aucune indication sur ce point, et M. R. Besnard dans son rapport spécial sur les colonies allemandes, affecte d'ignorer l'existence même du système des mandats. Il déclare textuellement dans ses conclusions : « que la France obtient deux nouvelles colonies, une grande partie du Togo et les quatre cinquièmes de Cameroun ».

C'était reléguer à l'arrière-plan, l'idée-base sur laquelle repose l'article 22.

CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE 22

Les principes édictés par les articles 22 et 23 devaient s'appliquer à « toutes les colonies et aux territoires qui, à la suite de la guerre, ont cessé d'être sous la suzerai-

neté des Etats qui les gouvernaient précédemment », aussi bien aux colonies allemandes, qu'aux provinces détachées de l'Empire Ottoman. Quoique M. Henri Simon, ministre des Colonies, ait, à un moment donné, exprimé des réserves sur cette interprétation, notamment en ce qui concerne les colonies allemandes attribuées à la France, il semble bien qu'il ne puisse y avoir de doute sur ce point (1).

Voici en effet, un extrait des déclarations faites par M. Lucien Hubert, rapporteur de la quatrième partie du Traité devant le Sénat :

« En se plaçant au seul point de vue français, l'acquisition du Togo et du Cameroun complète heureusement notre expansion sur la côte occidentale d'Afrique, mais — et ici il y a lieu d'appeler l'attention des pouvoirs publics, — si nous acquérons de nouveaux territoires, nous contractons une dette à l'égard de la Société des Nations. En effet, quelle que soit la forme du mandat imparti au pays colonisateur qui recevra la gestion d'une parcelle de l'ancien empire colonial allemand, nous aurons à justifier devant elle que nos méthodes colonisatrices valent mieux que celles de nos ennemis. »

M. Léon Bourgeois, de son côté, écrivait dans son rapport général :

« Les puissances alliées et associées, n'ont pas voulu s'annexer purement et simplement les colonies

1. Discours du 17 septembre 1919, devant la Chambre.

allemandes », et il rappelle les règles qui dominent l'article 22 du Pacte.

Nous nous résumerons donc, en disant :

Que les articles 22 et 23 établissent un principe nouveau ; la tutelle colonisatrice ne doit pas trouver son fondement dans la souveraineté de la puissance tutrice, reconnue *a priori* ; c'est au contraire cette tutelle assumée *a priori*, qui détermine et justifie le degré de souveraineté reconnue à cette dernière.

Que ce principe s'applique sans exception à tous les territoires coloniaux qui ont changé de souveraineté à la suite de la guerre.

LES DIFFÉRENTES SORTES DE MANDATS LES MANDATS B ET C

Mais le Pacte prévoit que les modalités d'application de ce principe général doivent varier avec le degré de développement de chaque territoire, et il établit trois sortes de mandats.

Il n'y a pas lieu de s'étendre sur les mandats B et C.

* * *

Le mandat B présente les caractéristiques suivantes : « Le mandataire y assume l'administration du territoire dans les conditions ordinaires de la souveraineté de droit public », sous les réserves prévues à l'article 22, et visant la traite des esclaves, le trafic des armes et de l'alcool, la liberté de conscience et

de religion, l'interdiction d'établir des fortifications ou des bases militaires ou navales, l'instruction militaire des indigènes, l'égalité commerciale entre les ressortissants des états membres de la Société des Nations. A ces réserves de l'article 22, il convient d'ajouter les règles générales de l'article 23, qui en principe s'appliquent à toutes les colonies, mais à plus forte raison aux pays de mandat et qui imposent des conditions de travail équitables et humaines et le maintien de la liberté des communications et du transit.

C'est en somme, la répétition des règles formulées dans les actes de Berlin, du 26 février 1885, et de Bruxelles du 2 juillet 1890.

Le mandat B est destiné aux populations, comme celles de l'Afrique Centrale, dont le degré de développement exige que le mandataire y assume l'administration du territoire qu'elles habitent. Il a été appliqué à l'Afrique centrale allemande, à l'île Nauru, et aux îles du Pacifique, au nord de l'Equateur.

Nous verrons que l'article 22, en parlant du mandat A stipule qu'il s'agit d'un régime essentiellement provisoire. Aucune affirmation semblable n'est faite concernant le mandat B. Faut-il en conclure qu'il est conféré à titre définitif ? Nous le pensons, car il impose à la puissance mandataire des charges et des devoirs qui dépassent le cadre d'une administration temporaire.

* * *

Le mandat C s'applique aux territoires tels que le Sud-Ouest africain, et certaines îles du Pacifique austral, qui, par suite de la faible densité de leur population, de leur superficie restreinte, de leur éloignement des centres de civilisation, de leur contiguïté géographique au territoire du mandataire, ou d'autres circonstances, ne sauraient être mieux administrés que sous les lois du mandataire comme une partie intégrante de son territoire, sous réserve des garanties établies par l'article 22 lui-même dans l'intérêt de la population indigène.

Il diffère du mandat B en ce qu'il ne fait plus allusion au maintien de l'égalité économique et juridique entre les ressortissants de toutes les puissances contractantes.

* * *

Des considérations qui précèdent et du fait que les mandats B et C sont concédés à titre permanent, il est facile de déduire que sauf les restrictions de détail établies dans le système B en faveur des citoyens des puissances affiliées à la Société des Nations, et le contrôle purement moral exercé par cette Société sur l'administration des mandataires (dont nous parlerons plus loin) ces deux conceptions ne diffèrent en rien du régime colonial ordinaire.

La tutelle colonisatrice, en raison de l'état arriéré des populations visées, joue ici un rôle tellement prépondérant, qu'elle justifie l'exercice par la puissance mandataire de tous ses droits de souveraineté.

LE MANDAT A

Fondements du mandat A ; théorie de la mi-souveraineté ; la théorie de la mi-souveraineté appliquée au mandat A ; originalité du mandat A ; le traité de Lausanne et les principes juridiques sur lesquels repose le mandat A.

Fondements du mandat A

Différente est la situation des populations auxquelles doit s'appliquer le mandat A.

Nous savons qu'il s'agit de certaines communautés qui appartenaient autrefois à l'Empire ottoman et qui ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes, peut être reconnue provisoirement à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire guident leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules, et que les vœux de ces communautés doivent être pris d'abord en considération pour le choix du mandataire.

Alors que sous les régimes B et C la souveraineté du mandataire s'exerce dans toute sa plénitude, sur un territoire déterminé, le degré de développement des pays auxquels doit s'appliquer le régime A est tel qu'il ne justifie pas, chez la puissance tutrice, l'exercice de tous ses droits de souveraineté. Celle-ci va se trouver en présence, non plus d'un territoire

susceptible d'être annexé sans autre formalité, mais d'un état ayant une personnalité juridique distincte et investi d'une souveraineté propre, dont nous allons essayer de mesurer l'étendue.

L'article 22 est formel : les communautés pour lesquelles est organisé le mandat A sont reconnues comme nations indépendantes.

Mais il ne s'agit certainement pas d'une indépendance complète, puisque « les conseils et l'aide d'un mandataire doivent guider leur administration, jusqu'au moment où elles seront capables de se gouverner elles-mêmes ».

Il semble donc que le mandat A constitue, au moins pour une période transitoire un régime de mi-souveraineté. Et ainsi se trouve rajeunie au contact des événements une vieille théorie du Droit International.

Théorie de la mi-souveraineté (1)

Nous allons essayer de dégager tout d'abord cette notion de la mi-souveraineté qui à notre avis, constitue le cadre et l'armature juridique du mandat A.

La condition normale des Etats, c'est l'indépendance complète qui suppose, on le sait, la possession de la souveraineté interne et externe sans autres

1. Pour exposer cette théorie, nous nous sommes surtout référés à l'*Essai sur les protectorats* de F. Despagnet, Paris, 1896. Les citations sans renvoi sont tirées de cet ouvrage.

restrictions que celles qui résultent du Droit des Gens. Du moment qu'il existe, un Etat est censé posséder cette double souveraineté sans restrictions.

Comme le dit Bluntschli (1) : « Dans les limites tracées par le droit public, la présomption est en faveur de la souveraineté complète et indivisible de chaque Etat... La souveraineté est pour chaque Etat une qualité naturelle, chacun d'eux est un organisme indépendant. »

* * *

Mais si l'indépendance ainsi définie est l'apanage de la majorité des Etats qui forment la communauté internationale, certains d'entre eux peuvent, en vertu même de cette indépendance, et pour des raisons diverses, subordonner plus ou moins l'exercice de leur souveraineté interne et externe à l'autorité d'un autre Etat, à la suite d'un accord.

Cette subordination, résultant d'un accord, se trouve avoir ainsi un caractère essentiellement conventionnel.

Et, de même que « les limitations contractuelles de la liberté individuelle ont pour fondement la liberté des contractants, qui leur permet de s'obliger » de même la subordination d'un Etat à un autre,

1. *Le Droit international codifié*. Traduction Lardy.

en raison de ce caractère conventionnel, doit avoir pour base la souveraineté même de ces Etats.

Ainsi conçue, la mi-souveraineté ne saurait résulter que d'une entente entre deux Etats déjà indépendants, c'est-à-dire déjà existants.

Mais par un raisonnement extrêmement subtile M. Despagnet assigne ce caractère « non seulement aux limitations de leur souveraineté acceptées par les Etats au cours de leur existence, mais également à celles imposées à un Etat comme condition de sa reconnaissance par les autres Etats, quand ils le créent et quelquefois l'organisent d'un accord commun, par exemple à la suite d'un congrès international ».

C'est justement ce qui s'est présenté pour la Syrie et la Palestine, au moment où ayant été détachées de la Turquie, elles ont été constituées en Etats sous mandat.

Et voici l'argument de M. Despagnet : « Malgré la simultanéité apparente de la création de l'Etat et de son assujettissement immédiat à certaines conditions qui constituent parfois des restrictions à sa souveraineté interne ou à son indépendance, il faut bien que, au moins pendant un instant de raison, son existence absolument libre soit admise, afin d'établir l'être juridique indépendant, capable de se lier avec les puissances quant à l'observation des règles qu'on lui propose et qu'il consent à subir.

Par suite, même dans ce cas, la subordination plus ou moins complète d'un Etat à l'autorité ou au contrôle d'autres pays, résulte d'un lien contractuel et présuppose ainsi la souveraineté complète chez qui l'accepte. »

Nous comprenons maintenant pourquoi l'article 22 pose un premier jalon : « certaines communautés ont atteint un degré de développement tel que leur existence comme nations indépendantes peut être reconnue... » avant de passer au deuxième : « à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire les guident dans leur administration jusqu'au moment où elles seront capables de se conduire seules... »

* * *

En raison même de leur origine contractuelle, les limitations de la souveraineté d'un Etat ont un caractère relatif c'est-à-dire qu'elles ne peuvent être invoquées que dans les rapports de l'Etat subordonné avec l'Etat ou les Etats dont il a accepté la suprématie.

Ainsi l'Etat subordonné qui, dans les limites convenues peut se voir imposer au point de vue interne, certaines restrictions par l'Etat dont il subit le contrôle, reste pleinement souverain vis-à-vis des autres pays qui ne sauraient se prévaloir de ces restrictions.

Il en est de même au point de vue externe : l'Etat subordonné peut voir ses prérogatives paralysées en tant qu'elles peuvent porter atteinte aux droits qu'il a

reconnus à la puissance tutrice ; mais les autres Etats n'ont dans leurs relations avec lui, à tenir compte de sa situation que dans la mesure où tout être moral, quand il traite avec un autre être moral doit respecter les droits que celui-ci a pu céder à un tiers. Il en résulte que si, dans les relations internationales l'Etat subordonné ne respecte pas les engagements qu'il a contractés vis-à-vis du pays dont il accepte la suprématie, celui-ci seul est en droit de protester sans que les autres Etats puissent arguer d'une restriction de souveraineté à laquelle ils sont restés étrangers.

* * *

Aux Etats ainsi placés en vertu d'un accord international, sous la suprématie d'un ou plusieurs autres, Hertius donnait le nom de *quasi-regna*, expression remplacée aujourd'hui par celle d'Etats mi-souverains (1).

En rapprochant les uns des autres, les explications que les publicistes donnent de la nature et de la condition de ces Etats dits mi-souverains, on arrive à cette constatation « que ces Etats sont ceux qui souverains et indépendants en principe, dépendent cependant d'une autre puissance dans l'exercice de certains droits essentiels, inhérents à la souveraineté interne

1. Cette expression paraît avoir été employée pour la première fois par J.-J. Moser. Voir Klüber, *Le Droit des Gens moderne de l'Europe*, 1874, § 24.

ou à l'indépendance dans les rapports extérieurs »(1).

L'Etat mi-souverain, ainsi amputé d'une portion plus ou moins grande de sa souveraineté, doit-il être considéré comme ayant aliéné la jouissance ou seulement l'exercice de certains de ses droits ?

M. Despagnet répond d'une façon très nette :

« Il nous paraît hors de doute que les Etats mi-souverains ne perdent que l'exercice libre et non la jouissance de certains de leurs droits. Le fait même que la mi-souveraineté a pour origine et pour base un accord contractuel, impose cette manière de voir.

« On conçoit en effet qu'un être juridique, usant de la liberté même dont il est investi, consente à restreindre l'exercice de cette dernière par rapport à un autre être juridique, ou cède cet exercice à celui-ci ; mais il est inadmissible qu'il puisse anéantir en lui la faculté qu'il tient de sa nature même pour la transporter à autrui dans ce que l'on pourrait appeler sa substance même. Sinon, en effet, définitivement dépouillé de cette faculté, il ne pourrait plus s'en prévaloir vis-à-vis de qui que ce soit, et la convention, éminemment relative par elle-même, strictement limitée aux contractants, produirait en effet général, *erga omnes*, en opposition avec la nature juridique des contrats. Il y aurait dans une pareille conséquence, la destruc-

1. Voir notamment Pradier-Fodéré, *Traité de Droit International*, I, § 133 ; Klüber, opus. cité, § 21 ; Heffter, *Le Droit International de l'Europe*, liv. I, § 25.

tion partielle de la personnalité juridique de l'Etat qui abandonnerait non pas seulement l'exercice, mais la jouissance d'une partie de ses droits. »

Privation de l'exercice seulement et non de la jouissance de certains droits, aussi bien dans le cas où l'Etat protecteur agit au nom et pour le compte de l'Etat mi-souverain, que dans celui où il préfère le laisser agir par lui-même avec son agrément ou sous son contrôle.

Dans la première hypothèse, il agit à titre de véritable représentant plus ou moins intéressé lui-même dans cette sorte de mandat, dans tous les cas comme exerçant seul des droits dont la jouissance appartient à l'Etat représenté.

Dans la deuxième, c'est l'Etat mi-souverain qui agit lui-même, pour son compte, en vertu de ses droits propres, et pour l'exercice desquels seulement, il n'a pas la liberté complète.

On peut très justement comparer ces deux modes de fonctionnement de la mi-souveraineté, celui-ci à la tutelle, celui-là à la curatelle qui impliquent on le sait, la privation de l'exercice et non de la jouissance des droits.

* * *

Jusqu'à quel point l'Etat subordonné peut-il abandonner ses droits de souveraineté interne et externe sans perdre sa personnalité et provoquer son absorption par l'Etat cessionnaire ?

Malgré que nous ayons établi qu'un tel abandon ne comportait que la privation de l'exercice et non de la jouissance de ses droits, en fait, la renonciation par un Etat à tous les attributs de la souveraineté interne, entraîne nécessairement au point de vue pratique, sinon abstrait, sa disparition comme entité juridique.

Aussi, dans tous les traités qui établissent la misouveraineté, ce sont seulement certains droits qui sont délégués à l'Etat protecteur.

L'Etat subordonné conserve une liberté intérieure suffisante pour ne pas perdre sa personnalité morale.

« Dans la pratique, l'objectif principal de la réduction d'un Etat sous sa subordination, est pour l'Etat qui le domine la direction des rapports diplomatiques et ce n'est le plus souvent qu'en vue d'assurer l'efficacité de son action à cet égard, qu'il se fait céder l'exercice de certains droits de souveraineté interne : ainsi il dirigera ou contrôlera le fonctionnement des services judiciaires, financiers ou militaires, afin de permettre l'exécution, dans le pays subordonné, des engagements ou des initiatives qu'il voudra imposer au point de vue international au pays placé sous son autorité. »

Il n'en est pas de même, croyons-nous, dans le domaine international. Un Etat peut abandonner à un autre l'exercice de certaines de ses prérogatives diplomatiques, ou se soumettre en les exerçant lui-

même au contrôle de cet Etat, mais il peut aussi lui abandonner la totalité de ses prérogatives, sans perdre pour cela sa personnalité juridique qui subsistera à l'intérieur de ses frontières.

* * *

Les données qui précèdent nous permettent de préciser maintenant la notion de cette situation particulière de quelques Etats, appelée mi-souveraineté, et nous concluons en disant que « l'Etat mi-souverain est celui qui abandonne à un ou plusieurs autres l'exercice de certaines de ses facultés, soit que l'Etat qui a la prééminence agisse pour lui, soit que lui-même n'agisse que sous le contrôle de cet Etat » (1).

1, La notion même de la mi-souveraineté a été vivement attaquée en doctrine.

Voici comment M. Despagne (*op. cit.*, pp. 28 et s.) expose et réfute ces critiques : Nombre de publicistes ont vivement attaqué la notion même de la mi-souveraineté. Ils lui reprochent d'être illogique puisque la souveraineté implique le pouvoir absolu et sans restrictions ; on est souverain, disent-ils, ou on ne l'est pas ; il est inadmissible qu'on le soit à demi. Etat *mi-souverain* c'est une expression amphibologique, correspondant à une idée vague et inexacte (Bonfils, *Manuel de Droit Internat. Public*, p. 100, n° 192) ; c'est même un non-sens suivant Wheaton, un Etat ne pouvant être à la fois sujet et souverain.

Si l'on pénètre la pensée de tous les auteurs qui se sont montrés hostiles à la notion de l'Etat mi-souverain, on voit bien vite que tous entendent exprimer le caractère anormal de la situation qualifiée de mi-souveraineté. Pour eux, cette situation est en contradiction avec la conception rationnelle des pouvoirs de l'Etat régulièrement organisé, et elle ne peut provenir que de certaines combinaisons politiques, constatées en fait mais peu explicables au point de vue du droit. Telle est notamment la manière de voir nettement exprimée par Travers Twiss

*La théorie de la mi-souveraineté appliquée
au mandat A*

Tels sont, d'après la Doctrine, les traits caractéristiques de la mi-souveraineté.

Ainsi comprise et énoncée elle constitue le cadre même dans lequel dut être enchâssé le mandat A.

Nous avons en effet souligné :

Que les Etats sous mandat sont proclamés indépendants.

Que cette indépendance est subordonnée à la condition que les conseils et l'aide d'un mandataire

(*Le Droit des Gens*, I, § 24) qui voudrait donner aux Etats placés dans cette condition anormale résultant d'associations purement politiques le nom d'Etats *protégés indépendants*, expression doublement inacceptable soit parce que les mots *protégés* et *indépendants* sont inconciliables, soit parce que les Etats ainsi qualifiés n'ont pas l'indépendance proprement dite que M. Travers Twiss essaie en vain de préciser en l'appelant *absolue*, par opposition à celle des Etats dont il parle, et qui suivant lui, n'auraient que l'indépendance *conventionnelle*. De même Wheaton reconnaît que, en fait, des Etats « dépendent d'autres par rapport à l'exercice de certains droits essentiels à la souveraineté parfaite ». M. de Martens dit encore que : « les Etats mi-souverains sont des anomalies ; une nation qui a perdu sa souveraineté est soumise non pas au droit international mais au droit politique » (*Traité de Dr. Intern.*, I, p. 378 et 331, § 60), et M. Bonfils confirme la même idée en écrivant que « la mi-souveraineté n'a rien de stable et de général » qu'elle est « contingente et variable comme les actes diplomatiques qui l'ont établie » (*Loc. cit.*, p. 100, n° 192).

Ainsi comprises, les critiques d'ordre purement rationnel dirigées contre la notion de la mi-souveraineté sont fort justes : la situation normale de l'Etat, telle qu'il la tire de son existence même, c'est la souveraineté complète à l'intérieur et l'indépendance dans les rapports internationaux. Cependant le Droit

guident leur administration jusqu'au moment où ils pourront se conduire eux-mêmes.

Les pays auxquels s'applique le mandat A étant reconnus indépendants mais certaines restrictions ayant été imposées à leurs droits de souveraineté doivent donc être classés dans la catégorie des Etats mi-souverains.

Et dans ces conditions, nous pouvons rappeler en les appliquant au régime A, les considérations générales que nous avons formulées en étudiant la mi-souveraineté :

1° La condition normale des Etats étant l'indépen-

International, qui est appelé à régler toutes les relations possibles entre les Etats, ne peut pas méconnaître celles qui s'établissent fatalement en vertu du pouvoir et du droit des Etats de fixer leur condition comme ils l'entendent et de restreindre, par exemple, leur liberté d'action en la subordonnant plus ou moins à l'autorité et au contrôle d'un autre Etat. Dire que la mi-souveraineté est une combinaison purement politique, ce n'est pas résoudre la question ni même autoriser à l'écarter, car ces combinaisons politiques sont le résultat du fonctionnement des facultés des Etats dans leurs rapports réciproques que le droit international a pour objet de régler. On relève constamment, dans le cours de l'histoire, des restrictions aux droits de certains Etats établies au bénéfice d'autres ; c'est un rapport international que le droit ne peut méconnaître. Il est peu scientifique de proclamer que « la science ne saurait tirer aucun argument valable des créations que la politique a produites [dans les Balkans] » (E. Borel, *Etude de la Souveraineté*, p. 38) ; la subordination d'un Etat à un autre est un fait juridique anormal, non conforme à la situation ordinaire, c'est vrai, mais qui, provenant du fonctionnement légitime des facultés des Etats, doit être envisagé au point de vue du droit, dans sa nature intrinsèque et dans ses conséquences possibles.

dance, le régime A doit être considéré comme un régime d'exception ;

2° La subordination du pays sous mandat à la puissance mandataire, étant le résultat d'un lien contractuel, doit avoir pour base la souveraineté préalablement reconnue de ce pays.

C'est pourquoi — nous l'avons montré — la reconnaissance de l'indépendance de la Syrie et de la Palestine s'est imposée au point de vue juridique ; c'est pourquoi elle a été inscrite dans l'article 22.

Mais il s'agit d'une indépendance tout à fait « théorique » destinée exclusivement à donner une base juridique au régime de mi-souveraineté qui lui a immédiatement succédé.

Quant au lien contractuel qui établit la subordination de ces pays vis-à-vis de la France et de l'Angleterre il résulte de l'article 22 du Pacte, des décisions du Conseil suprême, mais principalement de l'acceptation des mandataires et de l'agrément « présumé » des deux pays subordonnés ;

3° Le mandat A, en raison même de cette origine contractuelle, a un caractère relatif. Les mandataires seuls, peuvent dans leurs rapports avec la Syrie et la Palestine, invoquer les limitations de souveraineté instituées par ce régime.

Mais il faut noter qu'en l'espèce, « un tiers », la Société des Nations, a été invitée à participer d'une façon indirecte à l'arrangement : elle doit contrôler

l'administration des mandataires ; elle peut donc intervenir si cette administration ne répond pas aux règles édictées par l'article 22.

4° La Syrie et la Palestine doivent être considérées comme ayant renoncé seulement à l'exercice et non à la jouissance des droits délégués aux puissances mandataires. Celles-ci peuvent agir pour compte et au nom du pays placé sous mandat, et alors nous sommes en présence d'un mode de fonctionnement de la mi-souveraineté comparable à la tutelle, ou bien le pays placé sous mandat peut agir en son nom et pour son compte, sous la surveillance du mandataire, et alors c'est un régime analogue à la curatelle qui est institué.

5° Enfin la Syrie et la Palestine ne peuvent renoncer à l'ensemble de leurs prérogatives internes, sans perdre leur personnalité juridique, mais rien ne s'oppose à l'aliénation de partie ou totalité de leurs prérogatives dans le domaine international.

Originalité du mandat A

Mais s'il s'adapte d'une façon parfaite aux principes généraux que nous venons d'énoncer, le régime A n'en constitue pas moins une forme nouvelle de la mi-souveraineté bien distincte de celles connues et pratiquées jusqu'ici (1).

1. M. Despagnet, *op. cit.*, pp. 41 et s., ramène tous les cas de mi-souveraineté connus à deux types principaux : la « vassalité » et le « protectorat » :

Nous avons d'abord fait ressortir qu'une pensée supérieure consacrée par la doctrine américaine et défendue par le président Wilson, a présidé à l'élaboration du système des mandats.

« Après avoir écarté les cas où l'on verrait à tort des applications de la mi-souveraineté (Etats groupés de manière à former un état fédéral unique. — Etats groupés en une confédération d'Etats) nous devons rechercher ces idées générales annoncées plus haut et auxquelles on peut rattacher sinon des genres bien précis, du moins les types assez distincts de mi-souveraineté.

De prime abord, on conçoit que la subordination d'un Etat vis-à-vis d'un autre peut avoir pour origine, soit la reconnaissance de la part d'un Etat qu'il tient sa souveraineté et son indépendance d'une puissance à laquelle il se soumet plus ou moins en vertu de cet aveu même, et dont il accepte la supériorité par un simple hommage honorifique ou par l'abandon qu'il lui fait de l'exercice de quelques uns de ses droits; soit la tutelle ou la curatelle qu'un Etat, vivant déjà d'une existence propre et n'entendant tirer son indépendance que de lui-même, consent à conférer sur tout ou partie de ses actes à un autre Etat, dont il attend en retour la sauvegarde de ses droits et de ses intérêts qu'il se sent incapable de défendre lui-même. C'est en effet à l'une ou à l'autre de ces deux origines que se ramènent tous les cas de mi-souveraineté caractérisée et, malgré la variété des expressions employées, il est vrai de dire que tous ces cas rentrent dans la *Vassalité* quand ils ont la première source, dans le *protectorat* quand ils dérivent de la seconde.

La Vassalité et le mandat A

La vassalité internationale se montre quand un Etat victorieux consent à laisser à un peuple vaincu son existence indépendante, à la condition que ce dernier reconnaisse qu'il ne la tient que du bon vouloir ou de la générosité de son vainqueur, pratique fréquente chez les nations germaniques au dire de Vattel, mais dont il serait facile de citer de multiples exemples dans l'antiquité, particulièrement dans la politique romaine. Il y a aussi vassalité quand un Etat concède un fief à titre de souveraineté, se réservant d'être toujours respecté comme l'auteur de cette concession et d'être traité en suzerain par son feudataire.

On n'a pas voulu — avons-nous dit — que les devoirs de colonisation institués par ces mandats eussent leur fondement dans la souveraineté reconnue *a priori* de l'Etat mandataire, mais on a déclaré que c'étaient ces devoirs reconnus *a priori*, qui devaient

On sait que cette façon de procéder fut largement appliquée au moyen âge où elle n'était que l'extension au point de vue international, de l'organisation féodale dans l'intérieur des Etats. Dans l'un et l'autre cas, la vassalité suppose et c'est là sa caractéristique, la reconnaissance de la part de l'Etat vassal qu'il tient sa souveraineté de son suzerain ; mais la mi-souveraineté n'en résulte pas de plein droit. Par elle-même en effet, la vassalité n'oblige qu'à l'observation d'un certain respect, de certains égards vis-à-vis du suzerain ; elle peut même se borner à la reconnaissance primitive de la tenure de la souveraineté du chef d'un autre Etat et à une prestation d'hommages purement honorifiques. Telle fut la situation du royaume de Naples qui resta vassal du Saint-Siège jusqu'en 1818 et des Etats de l'Empire allemand, au moins depuis le traité de Westphalie en 1648, vis-à-vis de l'Empereur, auquel ils étaient soumis à peu près comme les grands feudataires l'étaient au roi de France. Pour que la mi-souveraineté apparaisse dans les conditions où nous l'avons précisée, il faut que l'Etat suzerain, en concédant ou en laissant la souveraineté au vassal, retienne pour lui l'exercice d'une partie des droits de souverain appartenant à ce dernier : alors l'Etat vassal n'est plus tenu seulement à des devoirs d'hommage et de respect, c'est bien sa souveraineté qui est atteinte dans son exercice, puisque l'Etat dont il relève agira librement pour lui et sans lui dans certains cas, ou que lui-même ne pourra agir que sous son contrôle et avec son assentiment. La vassalité si fréquente jadis dans les rapports internationaux sous l'influence du régime féodal, tend de plus en plus à disparaître chez les peuples civilisés... Despagnet, *op. cit.*, pp. 46 et 47.

Présenter cette analyse de la vassalité c'est montrer du même coup quel abîme la sépare du régime A.

Le Protectorat et le mandat A

Quand un Etat adopte la prééminence d'un autre sans la fonder sur ce qu'il reconnaît ne tenir sa souveraineté que de la

justifier et conditionner le degré de souveraineté conféré à la puissance tutrice.

Et c'est en partant de ce principe, qu'on a établi trois catégories de mandats, dont les deux premiers, B et C ont logiquement abouti à un régime de colo-

concession ou du bon vouloir de ce dernier, le caractère distinctif de la vassalité n'apparaît plus et il faut chercher une autre raison de la subordination acceptée par cet Etat. On ne peut la trouver que dans le sentiment de sa faiblesse qu'éprouve un pays et dans la nécessité pour lui de recourir à la protection d'une puissance plus forte afin de le prémunir, soit contre les troubles qui le menacent à l'intérieur, soit contre sa désorganisation qui ne lui permet plus d'exercer sa fonction politique et sociale, soit enfin contre les attaques du dehors. C'est en effet, toujours l'un de ces motifs et parfois deux ou même les trois réunis qui déterminent un pays à solliciter ou à subir le protectorat... De là il résulte que l'institution du protectorat implique comme son nom l'indique suffisamment, une préoccupation de salut et, si possible, d'amélioration dans sa condition de la part de l'Etat subordonné et un devoir corrélatif de le défendre de la part du pays auquel il se confie.

Cependant, en soi le protectorat n'entraîne pas nécessairement la réduction de l'Etat protégé à la situation de pays mi-souverain. D'abord de même que le suzerain peut n'exiger de son vassal qu'une déférence honorifique, de même le protecteur peut ne demander au protégé que certaines marques d'hommage et de respect ; ce dernier conservant dans sa plénitude l'exercice de ses droits souverains ne serait nullement réduit à la mi-souveraineté.

Mais, il faut le reconnaître, cette situation, théoriquement possible, ne s'est jamais présentée dans la pratique. Si le suzerain justifie sa prééminence par ce fait que la souveraineté du vassal émane de lui, et s'il peut se contenter ainsi d'un simple hommage, bien que, le plus souvent, il demande davantage sous la forme de la cession de certains droits de l'Etat feudataire qu'il exerce pour ce dernier, dans le protectorat, au contraire nous constatons un véritable marché entre le pays souverain par lui-même qui sollicite assistance et celui qui la lui promet. Or, les charges et la responsabilité qu'entraîne un pareil engagement, ne peuvent guère permettre de l'accepter sans compensa-

nisation pur et simple et le troisième, le mandat A, à un régime de mi-souveraineté.

La mi-souveraineté instituée par le mandat A, se trouve avoir ainsi pour base une conception très élevée de la solidarité internationale et des devoirs d'éducation et de civilisation qu'elle entraîne.

Non seulement la mi-souveraineté qui trouve son origine dans le mandat A est fondée sur une concep-

tion. Cette compensation, l'Etat protecteur la trouve dans la délégation que lui confère l'Etat protégé d'une partie de ses droits souverains, afin qu'ils puissent être utilisés par le pays protecteur d'une manière conforme à ses vues et à ses intérêts. Il en est d'autant mieux ainsi, que, en fait, le protectorat est au moins aussi souvent imposé par le protecteur qui cherche à réaliser certains avantages bien plus qu'à rendre un service sollicité par le protégé. Au surplus, pour que la mission de défense soit efficace, il sera le plus souvent nécessaire que les droits du pays protégé, soit dans la sphère diplomatique, soit même dans l'ordre de la souveraineté interne, soient exercés par le protecteur : comment ce dernier pourrait-il assumer la responsabilité de sauvegarder l'Etat protégé contre les complications extérieures ou contre les désordres intérieurs, à propos d'actes dont il n'aurait pas l'initiative ou, tout au moins, le contrôle ?

Cette situation de fait dans laquelle on voit toujours le protecteur exercer certains droits souverains du protégé explique que tous les auteurs rangent les Etats placés sous un protectorat dans la catégorie des pays mi-souverains.

Et M. Despagnet conclut : Nous pouvons maintenant arriver à une conclusion sous la forme d'une définition aussi précise que le comporte la nature variable de l'objet à définir. Le protectorat est le lien contractuel établi entre deux Etats, en vertu duquel l'un, tout en n'entendant tenir que de lui-même son existence comme puissance souveraine, cède à l'autre l'exercice de certains de ses droits de souveraineté interne ou d'indépendance extérieure, à la charge par l'autre de le défendre contre les attaques internes ou externes auxquelles il pourrait être en butte et de l'aider dans le développement des institutions et la

tion très élevée de la solidarité internationale, mais elle revêt un caractère essentiellement provisoire. Elle ne crée pas un état de fait à durée indéterminée, et qui le plus souvent dépendra de la volonté unilatérale de l'Etat tutélaire, mais un statut transitoire qui doit prendre fin dès que les pays placés sous mandat seront capables de se gouverner tout seuls.

Existe-t-il un Etat ou un organisme compétent pour juger du moment où l'Etat pupille aura atteint sa majorité ?

Nous reverrons cette question plus loin, en parlant sauvegarde de ses intérêts. Cette définition très compréhensive embrasse tous les résultats possibles du protectorat... Ils peuvent ne se présenter qu'en partie ou se combiner très diversement suivant les clauses de chaque traité. Despagnet, *op. cit.*, pp. 48 et s.

M. Hanotiaux donne du protectorat une définition plus étroite : « Le protectorat international n'est qu'une restriction limitative et modérée que dans son intérêt la puissance victorieuse s'impose à elle-même, alors qu'elle pourrait, en vertu des droits de la guerre, aller jusqu'au bout de sa conquête ».

Mais cette définition présente l'avantage de souligner deux idées dont M. Despagnet fait état dans son exposé mais qu'il omet dans sa conclusion, savoir que le protectorat est une institution qui repose sur la force et qu'elle a d'ordinaire pour fondement l'intérêt bien compris de la puissance protectrice.

On voit tout de suite, et sans se perdre dans des détails d'interprétation et d'application en quoi le mandat A se distingue du protectorat ainsi défini :

a) Le mandat A ne repose pas sur la force mais trouve sa justification dans les devoirs de tutelle et d'éducation qu'assume le mandataire.

b) Le mandat A est surtout établi dans l'intérêt du pays placé sous mandat.

c) Le mandat A implique pour le mandataire le devoir de protéger le pays placé sous mandat contre les attaques externes et internes (voir art. 2 et 4 du mandat français et art. 5 et 17 du

du contrôle de la Société des Nations sur les pays placés sous mandat.

Bien plus, alors que l'Etat subordonné n'a pas le plus souvent la liberté de choisir l'Etat sous l'égide duquel il se place, l'article 22 déclare que les vœux des populations intéressées doivent d'abord être pris en considération pour la désignation du mandataire.

A un autre point de vue, nous avons noté que la mi-souveraineté pouvait fonctionner de deux façons différentes :

Ou bien le pays protecteur agit au nom et pour compte du pays subordonné (tutelle).

Ou bien ce dernier agit en son nom et pour son compte sous le contrôle du pays protecteur (curatelle).

mandat anglais) mais ce devoir de protection est une des conséquences du mandat et non sa raison d'être.

d) Le mandat A est un régime essentiellement temporaire alors que la durée d'un protectorat est en général indéterminée.

e) Le mandat A suppose une autonomie très large du pays placé sous mandat ; le protectorat peut entraîner selon les cas les restrictions de souveraineté les plus sévères.

f) Le mandat A constitue un régime appelé à évoluer avec le développement progressif des territoires placés sous mandat ; le protectorat résulte ordinairement de traités conçus en termes précis, fixant d'une façon invariable les situations respectives du protecteur et du protégé.

g) Le mandat A implique un contrôle international, celui de la Société des Nations. Rien de semblable dans le protectorat.

h) Enfin le mandat A a été institué par un acte international, le pacte de la Société des Nations dont le nombre d'adhérents déjà considérable est encore appelé à augmenter tandis que le protectorat est le plus souvent le résultat d'un compromis entre le protecteur et le protégé (ou entre quelques états spécialement intéressés au sort du protégé).

L'article 22 dit que le mandataire doit se borner à aider et à conseiller l'administration locale.

Non seulement il préconise, mais on peut dire qu'il impose le système de la curatelle qui implique une autonomie interne très largement comprise.

Enfin, et surtout, la mi-souveraineté instituée par le régime A n'est pas figée dans un traité immuable et ne peut être considérée comme engendrant des résultats invariables et constants.

Elle repose sur un texte général et revêt un caractère essentiellement élastique ; elle doit aller en s'atténuant sous l'empire même des faits, au fur et à mesure qu'avanceront dans la voie du progrès, les pays placés sous mandat.

On le voit, le régime A est au point de vue théorique, le régime le plus libéral qu'on puisse concevoir. Et s'il s'inspire de concepts tellement humains, il faut reconnaître que l'intervention du Président Wilson y est pour une grande part.

*Le traité de Lausanne et les principes juridiques
sur lesquels repose le mandat A*

Les caractères que nous assignons au mandat A, répondent si bien à la réalité juridique, que le traité de Lausanne en a fait certaines applications.

La Syrie et la Palestine avons-nous dit, sont des Etats mi-souverains, et ont une personnalité juridique nettement définie.

Les habitants de ces territoires auront donc une nationalité propre, distincte de celle des citoyens des pays tuteurs.

Le traité de Lausanne fait état de ce corollaire dans les articles 32 et suivants.

« Les personnes âgées de plus de 18 ans, qui sont établies sur un territoire détaché de la Turquie en conformité du présent traité, et qui y diffèrent par la race de la majorité de la population dudit territoire pourront, dans un délai de deux ans à dater de la mise en vigueur du présent traité, opter pour la nationalité d'un des Etats où la majorité de la population est de la même race que la personne exerçant le droit d'option et sous réserve du consentement de cet Etat » (art. 32).

La nationalité propre des Etats détachés de la Turquie, se trouve ainsi formellement reconnue.

Du reste, l'article 125 du traité de Sèvres, qui tenait lieu de l'article ci-dessus, était plus explicite encore :

« Les personnes âgées de plus de 18 ans, qui sont établies sur un territoire détaché de la Turquie, en conformité du présent traité, et qui y diffèrent par la race de la majorité de la population dudit territoire, pourront, dans le délai d'un an, à dater de la mise en vigueur du présent traité, opter pour l'Arménie, l'Azerbeïdjan, la Géorgie, la Grèce, le Hedjaz, la Mésopotamie, la Syrie, la Bulgarie ou la Turquie, si la majorité de la population de l'Etat en faveur duquel

l'option est faite est de la même race que la personne exerçant le droit d'option... »

L'article 32 du Traité de Lausanne soulèvera certainement les difficultés d'application que faisait déjà entrevoir l'article 125 du traité de Sèvres.

A quel critérium s'attachera-t-on pour savoir si tel individu désireux d'exercer le droit d'option institué par cet article appartient à telle race plutôt qu'à telle autre ? Dans la première partie de notre étude, nous avons insisté sur le fait qu'aucune distinction ne doit être faite au point de vue ethnique entre « syriens » et « palestiniens ».

On fera donc prévaloir le *jus soli*, — et l'on défendra — ainsi que les autorités britanniques le font déjà — à un Syrien, né en Palestine, d'opter pour l'Etat Syrien (1).

A notre avis cette solution est profondément injuste. L'Administration syrienne se montre fort heureusement plus conciliante.

L'exercice du droit d'option est subordonné à deux conditions :

Consentement de l'Etat pour lequel on a opté.

1. D'ailleurs l'Angleterre ne s'est-elle pas engagée à instituer en Palestine un foyer national juif ? La race juive est donc appelée à prédominer dans ce pays, et la reconnaissance d'une nationalité juive devrait s'imposer. Comment peut-on, dans ces conditions, faire subir aux Syriens une « nationalité palestinienne », qui tôt ou tard, et logiquement doit devenir synonyme de « nationalité juive ».

Transfert du domicile sur le territoire de l'Etat pour lequel on a opté (art. 33).

La reconnaissance de la personnalité juridique des pays placés sous mandat découle également d'une façon incontestable de l'article 46 du Traité de Lausanne :

« La dette publique Ottomane, telle qu'elle est définie dans le Tableau annexé à la présente section, sera répartie dans les conditions stipulées dans la présente section entre la Turquie, les Etats en faveur desquels des territoires ont été détachés de l'Empire ottoman à la suite des guerres balkaniques de 1912-1913, les Etats auxquels les Iles visées par les articles 12 et 13 du présent Traité, et le territoire visé par le dernier alinéa du présent article ont été attribués ; et enfin les Etats nouvellement créés sur les territoires asiatiques détachés de l'Empire Ottoman en vertu du présent traité. Tous les Etats indiqués ci-dessus, devront, en outre, participer dans les conditions indiquées dans la présente section aux charges annuelles afférentes au service de la dette publique Ottomane à partir des dates prévues par l'article 53.

A compter des dates fixées par l'article 53, la Turquie ne pourra en aucune façon être rendue responsable des parts contributives mises à la charge des autres Etats ».

La Syrie et la Palestine sont précisément « les états

nouvellement créés sur les territoires asiatiques détachés de l'Empire Ottoman ».

Et c'est parce que ces pays sont dotés de la personnalité juridique et capables de s'obliger qu'on leur impose une partie de la dette publique ottomane.

DU CONTRÔLE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS DANS LE SYSTÈME DES MANDATS

Dans un chapitre précédent, nous avons établi qu'aucune compétence n'a été reconnue à la Société des Nations dans l'attribution des mandats et nous avons critiqué cette solution.

Nous avons en même temps, fait allusion au rôle qu'est appelée à jouer la Haute Assemblée dans les questions relatives à l'exécution des mandats.

L'article 22, on se le rappelle, se termine par les alinéas suivants :

« Dans tous les cas, les mandataires doivent envoyer au Conseil un rapport annuel concernant les territoires dont ils ont la charge.

« Si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.

« Une commission permanente sera chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes les questions relatives à l'exécution des mandats. »

C'est en vertu de l'alinéa 2 que le Conseil a été invité, après maints retards, à ratifier les textes des

mandats élaborés par les Puissances tutrices pour la Syrie et la Palestine.

Cet examen qui aurait dû porter exclusivement sur la question suivante : les textes des mandats rédigés pour la Syrie et la Palestine, sont-ils conformes aux règles édictées par l'article 22 ? a dégénéré en un tournoi diplomatique entre les délégués de la France, de l'Angleterre et de l'Italie.

Quand ils se furent plus ou moins mis d'accord sur des compétitions d'influence et d'intérêt, le Conseil, au sein duquel ils étaient la majorité (1) approuva purement et simplement les textes qui lui étaient soumis.

Et là, où le Conseil — s'il s'était mis au-dessus des contingences politiques — aurait pu jouer un rôle digne de la Société des Nations et des prérogatives malheureusement réduites qu'on voulait bien lui reconnaître, il s'est borné à entériner une série de « transactions », sans chercher si elles étaient conformes à la lettre et à l'esprit du Pacte.

Mais d'autres attributions ont été assignées au Conseil.

Les mandataires doivent lui adresser chaque année un rapport sur leur gestion.

Une commission permanente doit recevoir et exa-

1. « Dans le Conseil, quatre membres sur neuf sont les délégués des principales Puissances alliées ; aussi si elles arrivent à s'entendre, elles sont à peu près assurées d'imposer leur volonté au Conseil. » Jean Luquet, *op. cit.*, p. 126.

miner ce rapport et donner son avis au Conseil sur leur contenu et sur toutes les questions relatives à l'exécution des mandats.

Cette commission, nous l'avons indiqué, a été constituée dès novembre 1920, et des rapports ont été envoyés au Conseil, avant même qu'eussent été ratifiés les textes des mandats A.

Mais, à quoi aboutissent en définitive ces formalités ? Ou, autrement dit, quelles sont les sanctions prévues au cas de non exécution ou de mauvaise exécution des mandats ?

Le Conseil osera-t-il adresser des remontrances au mandataire négligent ?

Tout ce qu'il pourra entreprendre — si tant est que ce soit là une sanction — c'est la publication des rapports incriminés avec les observations de la commission permanente.

Encore moins pourra-t-il déposséder le mandataire de la souveraineté qu'il exerce sur le pays soumis à sa tutelle, pour la confier à une autre puissance.

Nous avons déjà fait ressortir que les mandats B et C en raison même de leur nature et des charges qu'ils entraînent, doivent être considérés comme ayant été conférés à titre définitif.

En ce qui concerne le régime A, notons d'abord qu'aucun droit de destitution n'est stipulé dans l'article 22. Et ici le silence des textes doit être interprété par la négative.

Mais en dehors de cet argument de droit, et sans parler du poids de leur puissance militaire, les nations mandataires sont en mesure d'opposer au Conseil d'autres fins de non recevoir.

Elles peuvent faire valoir les dépenses qu'elles ont engagées dans le pays placé sous mandat, réclamer le paiement des sommes dues par cet Etat (1), prétendre que leurs nationaux y ont des intérêts dont on ne saurait ne pas tenir compte.

Dans un autre ordre d'idées, elles peuvent faire état de l'atteinte qui serait portée à leur prestige, invoquer le danger que présenterait pour leur sécurité l'occupation de ces territoires par une puissance rivale.

On le voit, le mandat ne saurait être révoqué ni en droit ni en fait par le Conseil de la Société des Nations.

Dans tous les cas, la seule contrainte possible est la sanction d'un caractère général prévue par l'article 16 qui autorise le Conseil à exclure une nation de la Société pour l'inaccomplissement d'engagements résultant du Pacte.

Mais au moins, et puisqu'il s'agit d'une mi-souve-

1. Dans l'article 28 du mandat anglais sur la Palestine et l'article 19 du mandat français sur la Syrie il est expressément prévu: qu'à la fin du mandat il appartiendra au Conseil de la Société des Nations d'user de toute son influence pour que les gouvernements locaux assument pleinement toutes les obligations financières légitimement contractées en leur nom.

raineté provisoire, le Conseil est-il juge du moment où l'Etat pupille, ayant atteint sa majorité, peut revendiquer l'indépendance complète ?

Sans parler des difficultés inhérentes à la question de savoir quand l'Etat sous tutelle pourra être considéré comme étant devenu capable de se gouverner lui-même, on se heurte dans ce cas comme dans le précédent, au silence des textes.

Ce sont donc en raison des pouvoirs limités du Conseil, les puissances mandataires elles-mêmes qui décideront du moment où l'émancipation de l'Etat pupille devra intervenir.

Dans ces conditions il serait vain de prétendre que la Société des Nations est appelée à exercer un contrôle effectif dans le système des mandats. Ce contrôle se réduit en somme, à une surveillance purement morale sur les puissances mandataires et nous doutons pour notre part que telle ait été l'intention première de ceux qui ont élaboré l'article 22 du Pacte.

LES TEXTES QUI APPLIQUENT L'ARTICLE 22 (1)

Nous avons montré comment, en procédant au partage de la Turquie, les alliés, l'Angleterre sous l'empire d'une mauvaise foi absolue, la France sous la pression des événements, n'ont pas tenu compte des aspirations nationales des Syriens ; comment la Syrie et la Palestine qui auraient dû former un seul et même Etat, ont été brutalement scindées en deux tronçons ; comment, sans qu'on puisse trouver une justification ethnique ou juridique à cet acte, un foyer juif a été créé en Palestine ; comment enfin, ni le président Wilson ni la Conférence de la Paix n'ont pu obtenir que fussent rectifiés les accords interalliés relatifs à l'Orient : première et importante dérogation aux principes qui ont dicté l'article 22 du Pacte.

A-t-on au moins respecté les fondements posés par cet article dans la construction du statut juridique destiné à ces états ?

Autrement dit, les textes des mandats anglais et français sur ces territoires, ont-ils été conçus dans l'esprit généreux qui devait présider à leur élaboration ? Le régime de mi-souveraineté qui leur a été

1. Nous donnons en appendice les textes officiels du mandat français pour la Syrie et du mandat britannique pour la Palestine tels qu'ils ont été publiés dans le *Journal officiel de la Société des Nations* d'août 1922.

appliqué, consiste-t-il en cette large autonomie que nous avons considérée comme étant l'assise même du mandat A ? Nous ne le pensons pas.

En effet, au point de vue intérieur, les mandataires se réservent les pouvoirs les plus étendus de législation, d'administration et de contrôle. Ils s'engagent seulement à « favoriser les autonomies locales » (art. 1, 3, 9, 11, 13, 14, 16 du texte britannique) (art. 1, 6, 11 du texte français).

Il faut cependant remarquer que, contrairement au texte britannique, le texte français pose le principe d'une collaboration étroite avec les pouvoirs locaux ; il prévoit deux stades dans l'organisation intérieure de la Syrie.

Pendant une première étape qui ne pourra excéder trois ans, le Gouvernement français s'engage à administrer le pays « en accord avec l'esprit du mandat » et se réserve ainsi une liberté d'action très étendue.

Mais à l'expiration de cette période, ou avant même si les circonstances le permettent, un statut organique devra entrer en vigueur, statut qui sera « *préparé d'accord avec les autorités locales et qui tiendra compte des droits, intérêts et vœux de toutes les populations habitant ledit territoire* ».

Non seulement on ne trouve aucune réserve de ce genre dans le mandat britannique, mais on y relève une série de clauses, qui, à notre avis, sont contraires aux vœux de la population appelée à les subir.

Il s'agit notamment de tous les articles du texte britannique ayant trait à la constitution d'un foyer Juif en Palestine (art. 2, 4, 11, 23).

Les Puissances mandataires se sont en même temps octroyé le droit d'entretenir des troupes sur les territoires confiés à leurs soins, d'y utiliser les ports, voies ferrées et moyens de communication pour le passage de forces armées et le transport de combustibles et d'approvisionnements (art. 17 du texte britannique et 2 du texte français).

Les relations extérieures ainsi que la délivrance des exequatur aux Consuls des puissances étrangères et la protection diplomatique et consulaire à l'étranger, des ressortissants de la Syrie et de la Palestine sont de la compétence exclusive des Puissances mandataires (art. 12 du texte britannique et art. 3 du texte français).

Si justifiées que soient ces prérogatives, notamment celle destinée à assurer avec la sécurité des mandataires celle des populations indigènes, il n'en reste pas moins que les droits de souveraineté des Etats sous tutelle se trouvent réduits à leur plus simple expression.

Les autres articles des projets français et britannique ont trait à des questions de second plan.

Les articles 18 du texte britannique et 11 du texte français stipulent qu'aucune mesure ne sera prise, de nature à mettre dans les territoires placés sous

mandat, les ressortissants, y compris les sociétés et les associations d'un état membre de la Société des Nations dans un état d'infériorité, soit par rapport aux ressortissants de la Puissance mandataire, soit par rapport à ceux de tout autre état étranger, aussi bien en matière fiscale et commerciale qu'au point de vue de l'exercice des industries et professions, de la navigation, et des concessions pour le développement des ressources naturelles du pays.

La liberté de conscience ainsi que le libre exercice de toutes les formes de culte, l'égalité de tous les indigènes, sans égard aux différences de race, de religion et de langue, la liberté de l'enseignement, sont inscrits dans l'article 15 du projet britannique et 8 du projet français.

De plus, les mandataires s'obligent à adhérer aux dispositions générales formulées dans le Pacte, concernant la traite des esclaves, le trafic des stupéfiants, des armes et munitions, l'égalité commerciale, la liberté de transit et de navigation, la réglementation de la navigation aérienne, les communications postales et télégraphiques, la propriété littéraire artistique et industrielle et les mesures préventives contre les maladies (art. 19 et 20 du texte britannique, art. 12 et 13 du texte français).

Les articles 10 du texte britannique et 7 du texte français se réfèrent aux traités d'extradition qui seront provisoirement appliqués dans les pays sous mandat.

Sont reconnues comme langues officielles, l'arabe et le français en Syrie, l'arabe, l'anglais et l'hébreu en Palestine (art. 22 du texte britannique et 16 du texte français).

Les antiquités et monuments historiques sont protégés d'une façon rigoureuse par l'article 21 du projet britannique et 14 du projet français.

Enfin des dispositions spéciales sont édictées pour les sanctuaires chrétiens et musulmans en Palestine (art. 13 et 14 du texte britannique).

Les textes des deux mandats que nous venons d'examiner, tout en insistant sur des points de détail, négligent en définitive la question essentielle de l'autonomie et de l'indépendance des pays placés sous tutelle.

Les Puissances mandataires paraissent oublier qu'elles se trouvent non pas en présence d'une « colonie » ou d'un « protectorat », mais de deux Etats souverains, qui, pour une période transitoire, ont accepté « l'aide et les conseils » de Puissances plus avancées dans la voie de la civilisation.

Et au lieu de parler des « droits » qui, légitimement devraient être reconnus à ces Etats, les textes se bornent à faire mention des pouvoirs d'autorité, d'administration et de contrôle des Puissances mandataires.

Il faut donc reconnaître que l'Angleterre d'une façon absolue, la France dans une certaine mesure,

n'ont pas tenu compte des principes édictés par l'article 22 et déplorer que le Conseil de la Société des Nations ait négligé de corriger les textes qui lui ont été soumis.

CONCLUSION

Nous aurions pu terminer ces quelques considérations par une étude détaillée de l'organisation intérieure actuelle de la Syrie et de la Palestine.

Nous aurions constaté que s'il n'a pas été tenu compte des règles essentielles de l'article 22 dans le texte même des mandats, il en a été de même dans le domaine des faits.

Mais une telle étude nous entraînerait en dehors des limites que nous nous sommes fixées (1).

Nous nous bornerons à formuler deux observations.

La France aurait pu recueillir en Turquie un riche héritage. Elle aurait pu, si l'Angleterre ne s'était placée au travers de son chemin, constituer sous son égide, en face de son empire nord-africain, un Etat autonome, s'étendant d'Alep à la mer Rouge, qu'elle aurait guidé dans son évolution vers l'indépendance.

1. Sur l'organisation administrative de la Syrie et de la Palestine consulter J. Luquet, opusc. cité. *La Syrie et le Liban*. Publications du Haut-Commissariat de la République Française, années 1922 et 1923 (Larose, Paris) *Revue des Deux-Mondes* des 11 février et 1^{er} mars 1921 ; *La Correspondance d'Orient*, années 1921-1922-1923 *Bulletin de l'Union économique de Syrie*, années 1922-1923 ; *Journal officiel du Gouvernement palestinien*. Les publications du Comité central sioniste de Jérusalem.

Mais elle a dû tenir compte des événements, accepter les transactions successives qui lui ont été proposées et renoncer à la Palestine.

Malgré que le texte du mandat destiné à la Syrie ne réponde pas complètement aux principes édictés par le Pacte de la Société des Nations, il faut cependant reconnaître que la France met tout en œuvre pour arriver à doter le pays d'une autonomie largement comprise.

« Un plan a été conçu — a déclaré le général Gouraud quand il a jeté les bases de la Fédération syriennne — plan qui commence à se réaliser.

« Il vient d'être consacré par un statut provisoire d'où sortira le statut définitif.

« Ce statut provisoire, sur lequel l'autre doit se conformer, est entièrement inspiré par un principe qui a dominé toute la politique du Haut Commissariat de la République Française en Syrie et au Liban : créer dans un esprit libéral, et en préparant la population à se gouverner des organismes indigènes capables de se suffire eux-mêmes le jour où la tutelle à l'abri de laquelle ils se seront développés n'aura qu'à s'effacer devant la majorité du pupille; c'est dire que l'esprit du mandat a été appliqué avant la lettre » (1).

On ne saurait en dire autant de la conduite de l'Angleterre en Palestine.

1. *L'organisation de la Syrie sous le mandat français*, *Revue des Deux-Mondes* du 1^{er} décembre 1921.

Si la France s'est rendue en Syrie, c'est parce qu'une tradition séculaire l'y appelait, sans autre objectif que la sauvegarde d'intérêts purement moraux et le souci de remplir une tâche de haute civilisation.

La Grande-Bretagne s'est asservie la Palestine dans le but de dominer plus complètement le canal de Suez, de barrer la route qui va de Saint-Jean d'Acre au Golfe Persique et de consolider son autorité sur l'Egypte.

Pour trouver une excuse à cette main-mise, elle a d'un côté fait miroiter aux yeux du peuple juif d'illusoires promesses, de l'autre, suscité avec quelques dissidents un mouvement panarabe, et maintenant que ces deux forces sont en présence, sans égard aux devoirs que lui assigne le mandat dont elle est investie, elle se borne à les confronter périodiquement, pour « la plus grande gloire » de l'Empire britannique.

Vu : le Président de la thèse,

A. DE LAPRADELLE

12 avril 1924

Vu : le Doyen,
BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
Pour le Recteur :
L'Inspecteur de l'Académie,
G. DE BÉVOTTE

APPENDICE

MANDAT FRANÇAIS POUR LA SYRIE ET LE LIBAN

Le Conseil de la Société des Nations :

Considérant que les principales Puissances Alliées sont d'accord pour que les territoires de la Syrie et du Liban, qui faisaient autrefois partie de l'Empire ottoman soient confiés, dans des frontières à fixer par lesdites Puissances, à une Puissance mandataire, chargée de conseiller, d'aider et de guider les populations dans leur administration, conformément aux termes de l'article 22 (alinéa 4) du Pacte de la Société des Nations ;

Considérant que les principales Puissances alliées ont décidé que le mandat sur les territoires visés ci-dessus serait conféré au Gouvernement de la République française, qui l'a accepté ;

Considérant que les termes de ce mandat, formulés dans les articles ci-dessous, ont été également agréés par le Gouvernement de la République Française, et soumis à l'approbation du Conseil de la Société des Nations ;

Considérant que le Gouvernement de la République Française s'engage à exercer le dit mandat au nom de la Société des Nations, en conformité avec les dits articles ;

Considérant qu'aux termes de l'article 22 ci-dessus mentionné (alinéa 8), il est prévu que si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le Mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil ;

Confirmant le dit mandat, a statué sur ses termes, comme suit :

Article premier. — Le mandataire élaborera, dans un délai de trois ans à dater de l'entrée en application du présent mandat, un statut organique pour la Syrie et le Liban.

Ce statut organique sera préparé d'accord avec les autorités indigènes et tiendra compte des droits, intérêts et vœux de toutes les populations habitant les dits territoires.

Il édictera les mesures propres à faciliter le développement progressif de la Syrie et du Liban comme Etats indépendants. En attendant la mise en vigueur du statut organique, l'administration de la Syrie et du Liban sera conduite en accord avec l'esprit du présent mandat.

Le Mandataire favorisera les autonomies locales, dans toute la mesure où les circonstances s'y prêteront.

Art. 2. — Le Mandataire pourra maintenir ses troupes dans les dits territoires en vue de leur défense. Il pourra, jusqu'à la mise en vigueur du statut organique et du rétablissement de la sécurité publique, organiser les milices locales nécessaires à la défense de ces territoires et les employer à cette défense ainsi qu'au maintien de l'ordre. Ces forces locales ne seront recrutées que parmi les habitants des dits territoires.

Les dites milices relèveront ensuite des pouvoirs locaux sous réserve de l'autorité et du contrôle que le Mandataire devra conserver sur ces forces. Elles ne pourront être utilisées à d'autres fins que celles énoncées ci-dessus, à moins que le Mandataire ne l'autorise.

Rien n'empêchera la Syrie et le Liban de participer aux frais d'entretien des forces du Mandataire stationnées sur le territoire.

Le Mandataire disposera en tout temps du droit d'utiliser les ports, voies ferrées et moyens de communication de la Syrie et du Liban pour le passage de ses troupes et de tous matériel, approvisionnements et combustibles.

Art. 3. — Les relations extérieures de la Syrie et du Liban, ainsi que la délivrance des exequatur aux consuls des Puissances étrangères, seront du ressort exclusif du Mandataire. Les ressortissants de la Syrie et du Liban se trouvant hors des limites de ces territoires relèveront de la protection diplomatique et consulaire du Mandataire.

Art. 4. — Le Mandataire garantit la Syrie et le Liban contre toute perte ou prise à bail de tout ou partie des territoires et contre l'établissement de tout contrôle d'une Puissance étrangère.

Art. 5. — Seront sans application en Syrie et au Liban, les privilèges et immunités des étrangers, y compris la juridiction consulaire et la protection, tels qu'ils étaient autrefois pratiqués dans l'Empire ottoman, en vertu des Capitulations et des usages. Toutefois, les tribunaux consulaires étrangers continueront à fonctionner jusqu'à la mise en application de la nouvelle organisation judiciaire prévue à l'article 6.

A moins que les puissances dont les ressortissants jouissaient au 1^{er} août 1914 des dits privilèges et immunités, n'aient préalablement renoncé au rétablissement de ces privilèges et immunités ou à leur application pendant une certaine période, ceux-ci seront à la fin du mandat et sans délai, rétablis intégralement ou avec telle modification qui aurait été convenue par les Puissances intéressées.

Art. 6. — Le mandataire instituera en Syrie et au Liban, un système judiciaire assurant, tant aux indigènes qu'aux étrangers, la garantie complète de leurs droits.

Le respect du statut personnel des diverses populations et de leurs intérêts religieux sera entièrement garanti. En particulier, le mandataire exercera le contrôle de l'administration des Wakoufs, en parfaite conformité avec les lois religieuses et la volonté des fondateurs.

Art. 7. — En attendant la conclusion des conventions spéciales d'extradition, les traités d'extradition en vigueur entre les Puissances étrangères et le Mandataire seront appliqués sur les territoires de la Syrie et du Liban.

Art. 8. — Le mandataire garantira à toute personne la plus complète liberté de conscience, ainsi que le libre exercice de toutes les formes de culte compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Il n'y aura aucune inégalité de traitement entre les habitants de la Syrie et du Liban du fait des différences de race, de religion ou de langue.

Le Mandataire développera l'instruction publique donnée au moyen des langues indigènes en usage sur les territoires de la Syrie et du Liban.

Il ne sera porté aucune atteinte au droit des communautés de conserver leurs écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue, à condition de se conformer aux prescriptions générales sur l'instruction publique, édictées par l'administration.

Art. 9. — Le mandataire s'abstiendra de toute intervention dans l'administration des conseils de fabrique ou dans la direction des communautés religieuses et sanctuaires des diverses religions, dont les immunités sont expressément garanties.

Art. 10. — Le contrôle exercé par le Mandataire sur les missions religieuses en Syrie et au Liban se bornera au maintien de l'ordre public et de la bonne administration ; aucune atteinte ne sera portée à la libre activité des dites

missions religieuses. Les membres de ces missions ne seront l'objet d'aucune mesure restrictive du fait de leur nationalité, pourvu que leur activité ne sorte pas du domaine religieux.

Les missions religieuses pourront également s'occuper d'œuvres d'instruction et d'assistance publique sous réserve du droit général de réglementation et de contrôle du Mandataire ou des gouvernements locaux en matière d'éducation, d'instruction et d'assistance publique.

Art. 11. — Il appartiendra au Mandataire de faire en sorte qu'aucune mesure ne soit prise de nature à mettre en Syrie et au Liban les ressortissants, y compris les sociétés et les associations, d'un Etat membre de la Société des Nations dans un état d'infériorité, soit par rapport à ses propres ressortissants, y compris les sociétés et associations, soit par rapport à ceux de tout autre Etat étranger aussi bien en matière fiscale et commerciale, qu'au point de vue de l'exercice des industries et professions, de la navigation et du traitement accordé aux navires et aéronefs. De même il ne sera imposé en Syrie et au Liban aucun traitement différentiel entre les marchandises originaires ou à destination de l'un des dits Etats ; il y aura dans des conditions équitables liberté de transit à travers les dits territoires.

Sous réserve des stipulations ci-dessus, le Mandataire pourra établir ou faire établir par les gouvernements locaux toutes taxes et droits de douane jugés nécessaires. Le Mandataire ou le gouvernement local agissant sur ses conseils, pourra également conclure, pour des raisons de voisinage, des arrangements douaniers spéciaux avec un pays limitrophe.

Le mandataire pourra prendre ou faire prendre, sous

réserve des stipulations de l'alinéa 1^{er} du présent article, toutes les mesures propres à assurer le développement des ressources naturelles des dits territoires et à sauvegarder les intérêts des populations locales.

Les concessions pour le développement des dites ressources naturelles seront accordées sans distinction, du fait de la nationalité entre les ressortissants de tous les Etats membres de la Société des Nations, mais à des conditions qui conserveront intacte l'autorité du gouvernement local. Il ne sera pas accordé de concession ayant le caractère d'un monopole général. Cette clause ne fait pas obstacle au droit du Mandataire de créer des monopoles d'un caractère purement fiscal dans l'intérêt des territoires de la Syrie et du Liban et en vue de procurer aux dits territoires les ressources fiscales paraissant le mieux s'adapter aux besoins locaux, ou, dans certains cas, de développer des ressources naturelles, soit directement par l'Etat, soit par un organisme soumis à son contrôle, sous cette réserve qu'il n'en résultera directement ou indirectement aucun monopole de ressources naturelles au bénéfice du Mandataire ou de ses ressortissants, ni aucun avantage préférentiel qui serait incompatible avec l'égalité économique, commerciale et industrielle ci-dessus garantie.

Art. 12. — Le Mandataire devra adhérer, pour le compte de la Syrie ou du Liban, aux conventions internationales générales conclues, ou à conclure, avec l'approbation de la Société des Nations, sur les sujets suivants : traite des esclaves, trafic des stupéfiants, trafic des armes et munitions, égalité commerciale, liberté de transit et de navigation, navigation aérienne, communications postales, télégraphiques ou par télégraphie sans fil, protection littéraire, artistique ou industrielle.

Art. 13. — Autant que les conditions sociales, religieuses et autres, le permettent, le Mandataire assurera l'adhésion de la Syrie et du Liban aux mesures d'utilité commune qui seront adoptées par la Société des Nations pour prévenir et combattre les maladies, y compris celles des animaux et des plantes.

Art. 14. — Le mandataire élaborera et mettra en vigueur, dans un délai de douze mois à dater de ce jour, une loi sur les antiquités, conforme aux dispositions ci-après. Cette loi assurera aux ressortissants de tous les Etats membres de la Société des Nations l'égalité de traitement en matière de fouilles et recherches archéologiques.

I. Par « antiquités », on devra entendre toute œuvre ou produit de l'activité humaine antérieurs à l'année 1700.

II. La législation sur la protection des antiquités, devra procéder plutôt par encouragements que par menaces.

Toute personne qui, ayant fait la découverte d'une antiquité sans avoir l'autorisation visée au paragraphe 5, signale cette découverte à l'autorité compétente, devra recevoir une rémunération proportionnée à la valeur de la découverte.

III. Aucune antiquité ne pourra être aliénée qu'en faveur de l'autorité compétente, à moins que celle-ci renonce à en faire l'acquisition.

Aucune antiquité ne pourra sortir du pays sans une licence délivrée par ladite autorité.

IV. Toute personne qui, par malice ou négligence, détruit ou détériore une antiquité, devra être passible, d'une pénalité à fixer.

V. Tout déplacement de terrain ou fouilles en vue de trouver des antiquités, seront interdits, sous peine d'amende,

si ce n'est aux personnes munies d'une autorisation de l'autorité compétente.

VI. Des conditions équitables seront fixées pour permettre d'exproprier temporairement, ou à titre permanent, les terrains pouvant présenter un intérêt historique ou archéologique.

VII. L'autorisation de procéder à des fouilles ne sera accordée qu'à des personnes présentant des garanties suffisantes d'expérience archéologique. Le Mandataire ne devra pas, en accordant ces autorisations, agir de façon à éliminer sans motifs valables, les savants d'aucune nation.

VIII. Le produit des fouilles pourra être réparti entre les personnes ayant procédé à la fouille et l'autorité compétente, dans la proportion fixée par celle-ci. Si, pour des raisons scientifiques, la répartition paraît impossible, l'inventeur devra recevoir une équitable indemnité au lieu d'une partie du produit de la fouille.

Art. 15. — Dès l'entrée en vigueur du statut organique, visé à l'article 1^{er}, le Mandataire s'entendra avec les gouvernements locaux relativement au remboursement par ces derniers de toutes les dépenses encourues par le Mandataire pour l'organisation de l'administration, le développement des ressources locales et l'exécution de travaux publics d'un caractère permanent, dont le bénéfice resterait acquis au pays. Cette entente sera communiquée au Conseil de la Société des Nations.

Art. 16. — Le français et l'arabe seront les langues officielles de la Syrie et du Liban.

Art. 17. — Le Mandataire adressera au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel, répondant à ses vues sur les mesures prises pendant l'année pour l'application du présent mandat. Les textes de toutes les lois et de

tous les règlements promulgués pendant l'année seront annexés au dit rapport.

Art. 18. — Le consentement du Conseil de la Société des Nations sera nécessaire pour toute modification à apporter aux termes du présent mandat.

Art. 19. — A la fin du mandat, il appartiendra au Conseil de la Société des Nations d'user de toute son influence, pour sauvegarder à l'avenir l'exécution par le Gouvernement de la Syrie et du Liban des obligations financières, y compris les pensions ou retraites, régulièrement assumées par l'Administration de la Syrie ou du Liban pendant la durée du mandat.

Art. 20. — Le mandataire accepte que tout différend quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du mandat et qui ne serait pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

Le présent acte sera déposé en original aux archives de la Société et des exemplaires certifiés conformes seront transmis par le Secrétaire général de la Société des Nations à tous les Membres de la Société.

Fait à Londres, le vingt-quatrième jour de juillet mil neuf cent vingt-deux (1).

1. Société des Nations, *Journal officiel*, août 1922, pp. 1013 et s.

MANDAT BRITANNIQUE POUR LA PALESTINE

Le Conseil de la Sociétés des Nations :

Considérant (1) que les principales Puissances alliées sont d'accord, en vue de donner effet aux dispositions de l'article 22 du Pacte de la Société des Nations, pour confier à un Mandataire choisi par les dites puissances, l'administration du territoire de la Palestine, qui faisait autrefois partie de l'Empire ottoman, dans des frontières à fixer par les dites puissances ;

Considérant que les Principales puissances alliées ont, en outre, convenu que, le Mandataire serait responsable de la mise à exécution de la déclaration originairement

1. Voici le texte des « considérants » placés en tête du premier projet britannique élaboré après la signature du traité de Sèvres.

« Considérant que la Turquie, en vertu de l'article 132 du Traité de Paix, signé à Sèvres le 10 août 1920, a renoncé à tous ses droits et titres sur la Palestine en faveur des Principales Puissances Alliées.

« Considérant qu'en vertu de l'article 93 du dit Traité, les Hautes Parties contractantes ont convenu de confier, en application des dispositions de l'article 22 l'admt de la les-tPaaornniis tine à l'intérieur des frontières à fixer par les Principales Puissances Alliées, à un Mandataire à choisir par les dites puissances.

« Considérant que par le même article les Hautes Parties contractantes ont convenu en outre que le Mandataire devra être responsable de la mise en exécution de la déclaration faite en premier lieu le 2 novembre 1917 par le gouvernement de sa Majesté Britannique et approuvée par les autres Puissances Alliées en faveur de l'établissement en Palestine d'un Foyer

faite le 2 novembre 1917, par le Gouvernement britannique, et adoptée par les dites Puissances, en faveur de l'établissement en Palestine d'un foyer national, pour le peuple juif, étant bien entendu que rien ne sera fait qui puisse porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non juives en Palestine, non plus qu'aux droits et au statut politique dont jouissent les Juifs dans tout autre pays ;

Considérant que cette déclaration comporte la reconnaissance des liens historiques du peuple juif avec la Palestine et des raisons de la reconstitution de son foyer national en ce pays ;

Considérant que les Puissances alliées ont choisi sa Majesté britannique comme Mandataire pour la Palestine ;

Considérant que les termes du mandat sur la Palestine ont été formulés de la façon suivante et soumis à l'approbation du Conseil de la Société ;

National pour le peuple juif tout en entendant clairement que rien ne sera fait qui pût porter préjudice aux droits civils et religieux des communautés non-juives existant en Palestine, ou aux droits et au statut politique dont jouissent les Juifs dans quelques autre pays.

« Considérant que par là ont été reconnus la connection historique du peuple juif avec la Palestine et les raisons pour la reconstruction de son foyer national dans ce pays.

« Considérant que les Principales Puissances Alliées ont choisi Sa Majesté Britannique comme Mandataire pour la Palestine.

« Considérant que les termes du Mandat concernant la Palestine ont été formulés dans les termes suivants et soumis au Conseil de la Société des Nations pour approbation.

« Considérant que Sa Majesté Britannique a accepté le Mandat concernant la Palestine et a assumé de l'exercer au nom de la Société des Nations conformément aux dispositions suivantes.

« Approuve par la présente les termes dudit Mandat comme suit : »

Considérant que Sa Majesté Britannique a accepté le mandat pour la Palestine et s'est engagée à l'exercer au nom de la Société des Nations, conformément aux dispositions ci-dessous ;

Considérant qu'aux termes de l'article 22 ci-dessus mentionné (paragraphe 8), il est prévu que si le degré d'autorité, de contrôle ou d'administration à exercer par le mandataire n'a pas fait l'objet d'une convention antérieure entre les Membres de la Société, il sera expressément statué sur ces points par le Conseil.

Confirmant le dit mandat, a statué sur ses termes comme suit :

Article premier. — Le mandataire aura pleins pouvoirs de législation et d'administration, sous réserve des limites qui peuvent être fixées par les termes du présent mandat.

Art. 2. — Le Mandataire assumera la responsabilité d'instituer dans le pays un état de choses politique, administratif et économique de nature à assurer l'établissement du foyer national pour le peuple juif, comme il est prévu au préambule et à assurer également le développement d'institutions de libre gouvernement, ainsi que la sauvegarde des droits civils et religieux de tous les habitants de la Palestine, à quelque race ou religion qu'ils appartiennent.

Art. 3. — Le Mandataire favorisera les autonomies locales dans toute la mesure où les circonstances s'y prêteront.

Art. 4. — Un organisme juif convenable sera officiellement reconnu et aura le droit de donner des avis à l'Administration de la Palestine, et de coopérer avec elle dans toutes questions économiques, sociales et autres, susceptibles d'affecter l'établissement du foyer national juif et les intérêts de la population juive en Palestine, et, toujours sous

réserve du contrôle de l'Administration, d'aider et de participer au développement du pays.

L'organisation sioniste sera reconnue comme étant l'organisme visé ci-dessus, pour autant que, de l'avis du Mandataire, son organisation et sa constitution seront jugées convenables. D'accord avec le Gouvernement de Sa Majesté Britannique, elle prendra toutes mesures nécessaires pour assurer la coopération de tous les Juifs disposés à collaborer à la constitution du foyer national juif.

Art. 5. — Le Mandataire garantit la Palestine contre toute perte ou prise à bail de tout ou partie du territoire et contre l'établissement de tout contrôle d'une Puissance étrangère.

Art. 6. — Tout en veillant à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux droits et à la situation des autres parties de la population, l'Administration de la Palestine facilitera l'immigration juive dans des conditions convenables et de concert avec l'organisme juif mentionné à l'article 4; elle encouragera l'établissement intensif des Juifs sur les terres du pays y compris les domaines de l'Etat et les terres incultes inutilisées pour les services publics.

Art. 7. — L'Administration de la Palestine assumera la responsabilité d'édicter une loi sur la nationalité. Cette loi comportera des clauses destinées à faciliter aux Juifs qui s'établiront en Palestine d'une façon permanente l'acquisition de la nationalité palestinienne.

Art. 8. — Les privilèges et immunités des étrangers, y compris la juridiction et la protection consulaires, tels qu'ils étaient autrefois pratiqués dans l'Empire ottoman en vertu des Capitulations et des usages, seront sans application en Palestine.

A moins que les Puissances, dont les ressortissants

jouissaient de ces privilèges et immunités au 1^{er} août 1914, n'aient préalablement renoncé au rétablissement de ces privilèges et immunités, ou n'aient consenti à leur non-application pendant une certaine période, ceux-ci seront à la fin du mandat et sans délai rétablis intégralement ou avec telle modification qui aurait été convenue par les Puissances intéressées.

Art. 9. — Le Mandataire assumera la responsabilité de veiller à l'institution, en Palestine, d'un système judiciaire assurant, tant aux étrangers qu'aux indigènes, la garantie complète de leurs droits.

Le respect du statut personnel des diverses populations et communautés et de leurs intérêts d'ordre religieux sera entièrement garanti. En particulier, le Mandataire exercera le contrôle de l'Administration des Wakoufs, en parfaite conformité avec les lois religieuses et la volonté des fondateurs.

Art. 10. — En attendant la conclusion de conventions spéciales d'extradition, les traités d'extradition en vigueur entre le Mandataire et d'autres Puissances étrangères seront appliqués en Palestine,

Art. 11. — L'Administration de la Palestine prendra toutes mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts de la communauté concernant le développement du pays, et sous réserve des obligations internationales acceptées par le Mandataire, elle aura pleins pouvoirs pour décider quant à la propriété ou au contrôle public, de toutes les ressources naturelles du pays, ou des travaux et services d'utilité publique déjà établis ou à y établir. Elle introduira un régime agraire adapté aux besoins du pays, en ayant égard, entre autres choses, aux avantages qu'il pourrait y avoir, à encourager la colonisation intense et la culture intensive de la terre.

L'Administration pourra, dans la mesure où elle n'agira pas directement, s'entendre avec l'organisme juif mentionné à l'article 4, pour effectuer ou exploiter, dans des conditions justes et équitables, tous travaux et services d'utilité publique, et pour développer toutes les ressources naturelles du pays. Dans ces accords, il sera entendu qu'aucun des bénéfices distribués directement ou indirectement par cet organisme ne devra dépasser un taux raisonnable d'intérêt sur le capital et que tout excédent de bénéfice sera utilisé par lui au profit du pays et d'une manière approuvée par l'Administration.

Art. 12. — Les relations extérieures de la Palestine, ainsi que la délivrance des exequatur aux consuls des Puissances étrangères seront du ressort du Mandataire. Le Mandataire aura aussi le droit d'étendre sa protection diplomatique et consulaire aux ressortissants de la Palestine se trouvant hors des limites de ce territoire.

Art. 13. — Tout en maintenant l'ordre et la bienséance publics, le Mandataire assume toute responsabilité au sujet des Lieux Saints, des édifices et des sites religieux en Palestine, y compris celle de préserver les droits existants, d'assurer le libre accès des Lieux Saints, des édifices et des sites religieux et le libre exercice du culte. Il ne sera responsable pour toutes les questions qui s'y réfèrent, que vis-à-vis de la Société des Nations, étant entendu que rien dans cet article n'empêchera le Mandataire de faire avec l'Administration tel arrangement qu'il jugera nécessaire, en vue d'exécuter les dispositions du présent article, et étant entendu aussi que rien dans le présent mandat ne pourra être interprété comme l'autorisant à toucher aux immeubles ou à intervenir dans l'Administration des sanctuaires purement musulmans, dont les privilèges sont garantis,

Art. 14. — Une Commission spéciale sera nommée par la Puissance mandataire, à l'effet d'étudier, définir et régler tous droits et réclamations concernant les Lieux Saints, ainsi que les différentes communautés religieuses en Palestine. Le mode de nomination des membres de la Commission, sa composition et ses fonctions, seront soumis à l'approbation du Conseil de la Société et la commission ne sera pas nommée et n'entrera pas en fonctions avant cette approbation.

Art. 15. — Le Mandataire garantira à tous la plus complète liberté de conscience, ainsi que le libre exercice de toutes les formes de culte compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Il n'y aura aucune inégalité de traitement entre les habitants de la Palestine, du fait des différences de race, de religion ou de langue. Personne ne sera exclu de la Palestine, à raison seulement de ses convictions religieuses.

Il ne sera porté aucune atteinte au droit des communautés de conserver leurs écoles en vue de l'instruction et de l'éducation de leurs membres dans leur propre langue, à condition de se conformer aux prescriptions générales sur l'instruction publique que pourrait édicter l'Administration.

Art. 16. — Le Mandataire devra assurer le contrôle des institutions religieuses ou charitables de toutes confessions en Palestine, qui peut être exigé pour le maintien de l'ordre public et la bonne administration. Sous réserve de ce contrôle, on ne pourra prendre en Palestine aucune mesure, qui mettrait obstacle à l'œuvre de ces institutions ou qui constituerait une intervention dans cette œuvre et l'on ne pourra faire de distinctions entre les représentants ou les membres de ces institutions du fait de leur religion ou de leur nationalité.

Art. 17. — L'Administration de la Palestine peut organiser par recrutement volontaire les forces nécessaires au maintien de la paix et de l'ordre, ainsi qu'à la défense du pays sous le contrôle du Mandataire, mais elle n'aura pas le droit de faire usage de ces forces à d'autres fins que celles énoncées ci-dessus, à moins que le Mandataire ne l'y autorise. L'Administration de la Palestine ne lèvera ni entretiendra de force militaire, navale ou aérienne qu'aux fins susdites.

Aucune disposition de cet article n'empêchera l'Administration de la Palestine de participer aux frais d'entretien des forces militaires du Mandataire en Palestine.

Le Mandataire disposera en tout temps du droit d'utiliser les ports, voies ferrées et moyens de communication de Palestine, pour le passage des forces armées et le transport du combustible et des approvisionnements.

Art. 18. — Il appartiendra au Mandataire de faire en sorte qu'aucune discrimination ne soit faite en Palestine entre les nationaux d'un Etat quelconque Membre de la Société des Nations (y compris les compagnies constituées selon les lois de cet Etat) et les nationaux de la Puissance mandataire ou de tout autre Etat ni en matière d'impôts, de commerce ou de navigation, ni dans l'exercice des industries ou professions, ni dans le traitement accordé aux navires marchands ou aux aéronefs civils. De même, il ne sera imposé en Palestine aucun traitement différentiel entre les marchandises originaires ou à destination d'un quelconque des dits Etats ; il y aura dans des conditions équitables, liberté de transit à travers le territoire sous mandat.

Sous réserve des stipulations ci-dessus et des autres stipulations du mandat, l'Administration de la Palestine pourra, sur le conseil du Mandataire, établir les impôts et les droits

de douane qu'elle jugera nécessaires et prendre les mesures qui lui paraîtront les plus propres à assurer le développement des ressources naturelles du pays et à sauvegarder les intérêts de la population locale. Elle pourra également, sur le conseil du Mandataire, conclure un accord douanier spécial avec un Etat quelconque, dont le territoire en 1914, faisait intégralement partie de la Turquie d'Asie ou de l'Arabie.

Art. 19. — Le Mandataire devra adhérer, au nom de l'Administration de la Palestine, à toutes conventions internationales générales conclues, ou à conclure avec l'approbation de la Société des Nations, sur les sujets suivants : traite des esclaves, trafic des armes et munitions, trafic des stupéfiants, égalité commerciale, liberté de transit et de navigation, navigation aérienne, communications postales, télégraphiques ou par télégraphie sans fil, propriété littéraire, artistique ou industrielle.

Art. 20. — Autant que les conditions sociales, religieuses et autres le permettront, le Mandataire collaborera au nom de l'Administration de la Palestine, aux mesures d'utilité commune, qui seraient adoptées par la Société des Nations, pour prévenir et combattre les maladies, y compris celles des animaux et des plantes.

Art. 21. — Relatif aux fouilles et recherches archéologiques (identique à l'article 14 du mandat français).

Art. 22. — L'anglais, l'arabe et l'hébreu seront les langues officielles de la Palestine. Toutes indications ou inscriptions arabes sur les timbres ou la monnaie figureront également en hébreu, et réciproquement.

Art. 23. — L'Administration de la Palestine reconnaîtra les jours saints des différentes communautés comme jours de repos légal pour les dites communautés.

Art. 24. — Le Mandataire adressera au Conseil de la Société des Nations un rapport annuel, répondant à ses vues, sur les mesures prises pendant l'année pour l'application du mandat. Les textes de toutes les lois et de tous les règlements promulgués pendant l'année seront annexés au dit rapport.

Art. 25. — Dans les territoires s'étendant entre le Jourdain et la frontière orientale de la Palestine, telle qu'elle sera définitivement fixée, le Mandataire aura la faculté, avec le consentement du Conseil de la Société des Nations, de retarder ou de suspendre l'application des stipulations du présent mandat qu'il jugera inapplicables à raison des conditions locales existantes, et de prendre en vue de l'administration de ces territoires, toutes les mesures qu'il estimera convenables, pourvu qu'aucune de ces mesures ne soient incompatible avec les stipulations des articles 15, 16 et 18.

Art. 26. — Le Mandataire accepte que tout différend quel qu'il soit, qui viendrait à s'élever entre lui et un autre Membre de la Société des Nations, relatif à l'interprétation ou à l'application des dispositions du mandat et qui ne serait pas susceptible d'être réglé par des négociations, soit soumis à la Cour permanente de Justice internationale, prévue par l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

Art. 27. — Le consentement du Conseil de la Société des Nations sera nécessaire pour toutes modifications à apporter aux termes du présent mandat.

Art. 28. — Au cas où prendrait fin le mandat conféré par le présent acte au Mandataire, le Conseil de la Société prendra toutes les dispositions nécessaires pour sauvegarder à perpétuité, sous la garantie de la Société, les droits

garantis par les articles 13 et 14 et usera de toute son influence pour que le Gouvernement de Palestine, sous la garantie de la Société, assume pleinement toutes les obligations financières légitimement contractées par l'Administration de la Palestine pendant la durée du mandat, y compris les droits des fonctionnaires à des pensions ou à des gratifications.

Le présent acte sera déposé, en original aux archives de la Société, et des exemplaires certifiés conformes seront transmis par le Secrétaire général de la Société des Nations à tous les Membres de la société.

Fait à Londres, le vingt-quatrième jour de juillet mil neuf cent vingt-deux (1).

1. Société des Nations, *Journal officiel*, août 1922, pp. 1007 et s.

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

STATUT POLITIQUE DES ANCIENS TERRITOIRES TURCS PLACÉS SOUS MANDAT

	Pages
CHAPITRE PREMIER. — Les accords interalliés relatifs à l'Orient.	
<i>Les accords d'avant-guerre.....</i>	9
<i>Les accords de la guerre.....</i>	14
Accords de 1915.....	15
Accord anglo-arabe de 1915.....	18
Accord de 1916.....	21
Accord Sykes-Picot.....	25
L'excuse sioniste. La déclaration de Balfour.....	31
L'excuse arabe. La déclaration dite des Sept Syriens.....	37
<i>Les accords d'après-guerre.....</i>	
Accord franco-anglais du 15 septembre 1919.....	42
Accord de San-Remo du 18 avril 1920.....	46
L'exécution de Feyçal.....	52
Accord franco-britannique du 23 décembre 1920..	57
CHAPITRE II. — La Turquie et les accords interalliés relatifs à l'Orient.	
<i>Le mouvement kémaliste.....</i>	64
<i>Le traité de Sèvres.....</i>	66
<i>Accords franco-turc, et italo-turc des 9 et 13 mars 1921..</i>	70
<i>Deuxième accord franco-turc, 20 octobre 1921.....</i>	73
<i>Le traité de Lausanne.....</i>	77

DEUXIÈME PARTIE

STATUT JURIDIQUE DES ANCIENS TERRITOIRES TURCS PLACÉS SOUS MANDAT

CHAPITRE PREMIER. — Origines de la théorie des mandats et de l'article 22.....	87
CHAPITRE II. — L'article 22 et les accords interalliés relatifs à l'Orient.....	92
CHAPITRE III. — La Société des Nations et l'attribution des mandats orientaux.....	100
CHAPITRE IV. — Analyse juridique de l'article 22 et des textes qui en sont l'application.	
<i>Les principes dont s'inspire l'article 22.....</i>	113
<i>Champ d'application de l'article 22.....</i>	115
<i>Les différentes sortes de mandats ; les mandats B et C...</i>	117
<i>Le mandat A.....</i>	121
<i>Du contrôle de la Société des Nations dans le système des mandats.....</i>	146
<i>Les textes qui appliquent l'article 22.....</i>	151
CONCLUSION.....	157
APPENDICE.....	161
Texte du mandat français pour la Syrie.....	163
Texte du mandat anglais pour la Palestine.....	172

ERRATA

Page 21, note 1, ligne 1, *lire* : Les négociations anglo-hedjaziennes. *Le Temps* (19 septembre 1919) apportait les précisions suivantes...

Page 27, note 1, lignes 7, 8, 9 et 10, *lire* :... à travers la zone bleue, que ces marchandises soient destinées à la zone rouge, la zone (B), la zone (A) ou en proviennent ; et aucune différence de traitement ne sera établie, (directement ou indirectement)...

Page 73, ligne 7, *lire* :... et suivra le Tigre jusqu'à Djéziret-ibn Omar.

Page 131, lignes 3 et 4, *lire* : Ainsi comprise et énoncée elle constitue le cadre même dans lequel doit être enchâssé le mandat A.

Page 172, note 1, lignes 10 et 11, *lire* :... de confier en application des dispositions de l'article 22 l'administration de la Palestine à l'intérieur des frontières...

